

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Città, territorio, istituzioni
nella società post-industriale

Il modello istituzionale

Si tratta a questo punto di tirare le conseguenze istituzionali dell'analisi condotta fin qui. Il problema è quello di definire le caratteristiche che deve avere il modello di Stato federale adeguato alle esigenze poste da una società post-industriale, un modello che, come dovrebbe emergere da quanto si è detto finora, non potrà non presentare un'articolazione costituzionale più complessa di quella tradizionale, esemplificata dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America.

È opportuno premettere all'analisi due considerazioni.

La prima è che non ci ripromettiamo di definire un modello immediatamente operativo, tale da poter essere applicato in tutti i suoi aspetti già nella prima tappa – quella europea – del corso federalistico della storia mondiale. Non dimentichiamo che il principio federale non potrà realizzarsi compiutamente che a livello planetario, attraverso il definitivo superamento della divisione del mondo in Stati sovrani e la generalizzazione di quel modo di produzione scientifico del quale oggi non si scorgono che le prime tracce. Per le battaglie politiche da fare qui ed ora il modello non potrà avere quindi che una funzione – peraltro essenziale – di orientamento, di criterio regolativo per la scelta tra le soluzioni costituzionali che l'evoluzione storica porrà concretamente sul tappeto.

La seconda è che – in conseguenza appunto del carattere di criterio regolativo del modello – sarebbe arbitrario proporsi di definirlo in tutti i suoi aspetti di dettaglio. Ciò che si può tentare di anticipare all'inizio del processo è – in termini hegeliani – il *concetto semplice dell'intero*, cioè alcune linee di tendenza, guardandosi dalla pretesa di sostituirsi alla storia nel compito di determinare nel concreto le forme definite che esse andranno di volta in volta assumendo.

Fatte queste premesse, e passando all'analisi del modello, è opportuno notare che una prima caratteristica che distingue lo Stato federale post-industriale da quello tradizionale consiste nel fatto che, mentre in quest'ultimo i livelli di governo sono soltanto due, il primo presenta una pluralità di livelli, i cui ambiti territoriali devono coincidere con le naturali sfere di influenza dei beni e servizi centrali dei diversi ordini di complessità e di specializzazione, e delle «istituzioni» che li forniscono. Si tratta di un'indicazione che ci viene fornita dall'analisi della struttura del territorio in Europa fatta da Christaller. Essa richiede due precisazioni.

La prima è resa necessaria dall'apparente contrasto tra l'obiettivo della creazione di un'articolazione istituzionale che ricalchi la gerarchia degli ambiti territoriali definiti dal raggio di influenza dei beni e servizi centrali e delle «istituzioni» che li forniscono e quello della realizzazione di un decentramento funzionale che consenta di superare la gerarchia dei luoghi centrali, in modo da mettere a disposizione di tutti i cittadini beni e servizi della stessa quantità e qualità. A questo proposito, bisogna osservare che la contraddizione è soltanto apparente, perché, se è vero che alla gerarchia dei beni e servizi centrali e delle relative «istituzioni» ha corrisposto storicamente una parallela gerarchia dei luoghi centrali, è anche vero che la prima può essere perfettamente pensata senza la seconda. Non solo. Ma la gerarchia dei luoghi centrali non può essere superata senza tener conto della realtà costituita dalla gerarchia dei beni e servizi centrali, perché è proprio quest'ultima che fornisce il criterio per la determinazione degli ambiti territoriali nel cui quadro deve essere realizzato il decentramento delle funzioni.

La seconda precisazione è una cautela. Se mi pare incontrovertibile, da un lato, che nel modello federalistico post-industriale vi debbano essere più livelli di governo, non è possibile, *hic et nunc*, determinare con esattezza il numero di questi livelli né, a maggior ragione, tracciare una carta politica del mondo, o del continente europeo, nella quale ciascuno di essi sia rappresentato nei suoi contorni precisi, anche se in questo contesto è d'obbligo rinviare alla classica ricerca di Christaller sul territorio europeo nel suo complesso e alle altre, più dettagliate, condotte dallo stesso Christaller sulla Germania meridionale e da Testa sulla regione milanese¹.

¹ Vedi le opere citate di Christaller. Le ricerche di Gianfranco Testa sulla regione milanese non sono ancora state pubblicate, e ne ho preso conoscenza at-

La definitiva articolazione dell'Europa di domani in vari livelli di governo non potrà risultare che da approssimazioni successive, sulla base di una lunga esperienza sul campo e di accurate ricerche interdisciplinari². Allo stesso modo, è difficile affermare con sicurezza che sia possibile e sensato proporsi di creare un livello di autogoverno in ognuno degli ambiti territoriali che un'accurata analisi del territorio consente di individuare. Basti ricordare che Christaller classifica ben dodici ambiti territoriali, ai quali si dovrebbe aggiungere, nella prospettiva post-industriale, l'ambito planetario³. Sembra che un pedissequo adeguamento della struttura costituzionale a questo schema porterebbe ad un'eccessiva complicazione: è quindi pensabile che si possano selezionare alcuni degli ambiti di interdipendenza esistenti, ed attribuire soltanto ad essi il privilegio di autogovernarsi, assegnando agli altri soltanto lo status di consorzi o di ripartizioni puramente amministrative. A titolo di ipotesi si potrebbero individuare come livelli di autogoverno il quartiere, il comprensorio, la regione, un livello intermedio, che potremmo chiamare macro-regione, la nazione, il continente e, in prospettiva, il livello planetario⁴.

traverso le sue lezioni, tenute presso l'Università di Pavia, alle quali sono debitore di molte suggestioni. Testa ha anche elaborato un imponente materiale cartografico, pure non pubblicato. Di questo autore, in collaborazione con Pietro Metra, si veda comunque l'importante saggio *La difesa della natura a livello di problema urbano*, in *Convegno nazionale sulla difesa della natura. Aspetti economici, urbanistici, giuridici*, Pavia, 1970.

² Il numero dei livelli di autogoverno può variare da regione a regione a seconda della struttura degli insediamenti. Dove questi, per esempio, fossero molto dispersi, talché i nuclei compatti esistenti avessero dimensioni molto inferiori a quelle ottimali (si prenda il caso della provincia di Pavia dove, su 195 comuni, soltanto 14 superano i 5.000 abitanti), fermo restando che il livello del quartiere deve coincidere comunque con un nucleo compatto, è ipotizzabile la creazione di un livello circondariale, intermedio tra quello del quartiere e quello del comprensorio, che raggruppi tanti quartieri quanti ne sono necessari per raggiungere la cifra di popolazione ritenuta ottimale. Ciò sarebbe necessario soprattutto per dare peso politico alla rappresentanza delle aree interessate al livello superiore, cioè nella fattispecie quello del comprensorio.

³ Cfr. Walther Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, cit., pp. 283 ss. e Id., *Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa*, cit., p. 13.

⁴ Bisogna peraltro ricordare che una struttura istituzionale come quella proposta consentirebbe di sopprimere il complicato groviglio di distretti specia-

Una seconda caratteristica, che non ha riscontro nel modello tradizionale dello Stato federale, discende dallo schema secondo il quale si dispongono, nella distribuzione degli insediamenti regolata dal principio dell'approvvigionamento, gli ambiti territoriali dei diversi ordini. Secondo questo schema – che corrisponde alla distribuzione normale – i luoghi centrali di un dato ordine di importanza tendono a localizzarsi, come abbiamo visto, ai vertici degli esagoni al cui centro si trovano i luoghi centrali di ordine di importanza immediatamente superiore, poiché, essendo quelli i punti più lontani dalle «istituzioni» che forniscono beni e servizi di un certo ordine, là sono più forti gli incentivi a concentrare funzioni. Ne consegue che la zona di influenza di un luogo centrale di un dato ordine di importanza non è compresa come un sottoinsieme nella zona di influenza del luogo centrale di importanza immediatamente superiore, ma interseca ben tre di tali aree.

Questa osservazione presenta suggestive implicazioni di ordine costituzionale. È infatti evidente che i livelli di autogoverno di qualunque sistema politico – per quanto decentrato esso sia – avranno la naturale tendenza a far affluire funzioni verso l'area collocata al centro del territorio sul quale si estende la loro giurisdizione. Ciò è del tutto normale, perché ogni livello di autogoverno – oltre a corrispondere ad un naturale ambito di interdipendenza dei rapporti economico-sociali – tende anche, in quanto coincide con un livello autonomo di articolazione del piano – a rafforzare l'interdipendenza già esistente e ad isolare relativamente il suo territorio da quelli limitrofi. Da ciò deriva la tendenza della maggior parte delle attività che si sviluppano nel suo ambito a gravitare verso il suo centro geografico – che minimizza gli spostamenti e costituisce il naturale punto di incontro delle vie di comunicazione che lo attraversano – e ad abbandonare le zone periferiche. Altrettanto evidente è la tendenza al verificarsi, nelle zone di confine tra territori controllati da diverse autorità, di seri inconvenienti derivanti da una insufficiente coordinazione dei piani autonomamente elaborati da ciascuna di esse.

lizzati attraverso i quali oggi gli Stati accentrati tentano di sterilizzare le esigenze di autogoverno dei cittadini, facendole degenerare nel corporativismo (caratteristico per l'Italia a questo proposito il meccanismo creato dai decreti delegati per l'«autogoverno» della scuola). Per i guasti provocati dai distretti specializzati negli Stati Uniti, v. Robert E. Dickinson, *op. cit.*, pp. 102 ss.

Da tutto ciò deriva l'opportunità di adeguare l'articolazione costituzionale della federazione alla struttura che tende spontaneamente ad assumere la distribuzione dei luoghi centrali, e dei relativi territori, in assenza di fattori perturbanti. Il che significa che i territori dei livelli di autogoverno localizzati ai margini dei territori dei livelli immediatamente superiori non dovranno essere delimitati in modo da essere interamente compresi in uno di essi, bensì in modo da intersecarne due o più. In tal modo questi territori passeranno dallo status di *periferia* a quello di *cerniera*: assumeranno cioè il ruolo attivo ed evolutivo di aree di giunzione e di scambio tra due o più ambiti territoriali di ordine superiore. Se, per far un esempio, ipotizzassimo l'esistenza, in un quadro federale europeo o mondiale, di una regione Sicilia e di una regione Calabria, il territorio di Messina e quello di Reggio dovrebbero costituire un solo comprensorio, la cui funzione è resa di immediata evidenza dall'opportunità di gestire con criteri coerenti i problemi connessi con l'esistenza dello stretto. Ad analoghe conclusioni si potrebbe giungere con riferimento ad una ipotetica macro-regione che comprendesse tutti i territori rivieraschi del Reno. E così via⁵.

⁵ Il quadro istituzionale che risulta da questo tipo di articolazione è caratterizzato da un marcato grado di fluidità, che peraltro corrisponde alla costante circolazione delle persone e delle merci che Gottmann considera a ragione uno dei caratteri fondamentali della distribuzione degli uomini, dei loro insediamenti e dei loro modi di vita, e che ha nel *carrefour*, nel crocevia, la struttura permanente che ne regola i flussi e le direzioni. «Dall'incontro di sentieri di campagna, scrive Gottmann, nei quali si decide della direzione che deve prendere un raccolto e da cui dipende il modo di vita della fattoria vicina fino alla combinazione degli elementi che creano i grandi Stati e le civiltà nuove, corre un filo tenue, ma continuo, che è una catena di crocevia» (*De la méthode d'analyse en géographie humaine*, in *op. cit.*, pp. 84-85). Ritorna così in evidenza la funzione della città come mercato, che Weber aveva opposto a quella di cittadella. Un'articolazione istituzionale come quella qui delineata non potrebbe che potenziare il ruolo di *carrefour* dei luoghi centrali, accentuando la fluidità dei loro rapporti reciproci, a scapito della struttura gerarchica tendenzialmente permanente che è legata al principio dell'amministrazione.

Queste considerazioni ci offrono l'opportunità di sottolineare che il concetto di autogoverno non ha nulla a che fare con quello di isolamento. Al contrario, tutto ciò che può rendere permeabili i confini tra due unità territoriali che si autogovernano, in un quadro più ampio, lungi dal compromettere la loro indipendenza, la consolida. Si tratta di un'affermazione la cui verità è stata riscontrata da Jane Jacobs (*op. cit.*, pp. 124 ss.) anche al livello microscopico del vicinato, della *neighbourhood*.

Restano da fare, su questo punto, due osservazioni. La prima concerne i rapporti tra il nostro approccio – che fonda l'esigenza del federalismo e l'individuazione del numero e della dimensione territoriale dei livelli di autogoverno in cui si articola lo Stato federale su di una analisi della struttura del territorio e della distribuzione dei luoghi centrali – e quello che invece assume come dato primordiale l'esistenza di comunità linguistiche, culturali, di costume, ecc. che sono destinate a costituire la base sociale dello Stato federale. In realtà, i due approcci non sono fondamentalmente inconciliabili, purché quello linguistico-culturale sia assunto facendo uso del necessario rigore e senza operare disinvolute generalizzazioni. Infatti, le infinite varianti della cultura e del costume europei hanno assunto la loro attuale fisionomia nel corso della storia come conseguenza dell'esistenza di particolari ambiti di interdipendenza dei rapporti economici e sociali. Pare quindi che l'articolazione territoriale definita dai due approcci dovrebbe essere sostanzialmente la stessa, o quantomeno presentare discrepanze di rilievo così scarso da consentire facilmente l'individuazione di soluzioni accettabili da entrambi i punti di vista.

Ciò che conta però è che il panorama linguistico-culturale europeo venga studiato con obiettività scientifica e senza schermi ideologici. Saussure notava che le variazioni morfologiche delle lingue in Europa (intese come fenomeno culturale spontaneo) e dei relativi dialetti costituisce un continuum, nel quale è comunque arbitrario «ritagliare» regioni linguistiche aventi confini ben definiti. Quali che siano i gruppi linguistici che tentiamo di identificare, troveremo sempre, nei punti di giunzione, dei sottogruppi i cui idiomi presenteranno caratteristiche intermedie rispetto a quelle dei gruppi principali. Anche l'approccio linguistico-culturale quindi, se inteso correttamente, mette in luce una realtà fluida ed aperta, che non può essere adeguatamente interpretata, a livello dell'espressione della volontà generale, che da una struttura federale a più livelli intersecantisi, come quella che ho sommariamente delineato⁶.

⁶ Scrive Saussure che l'idea che ci si fa abitualmente dei dialetti è quella di «tipi linguistici perfettamente determinati, circoscritti in tutti i sensi e tali da coprire, sulla carta, territori giustapposti e distinti... Ma le trasformazioni naturali dei dialetti danno luogo ad un risultato del tutto diverso. Dal momento in cui ci si è messi a studiare ogni fenomeno in sé stesso e a determinare la sua area di estensione, si è dovuto sostituire a quella precedente una nuova nozione, che si

La seconda osservazione, che peraltro è strettamente connessa con la prima, porta sul carattere arbitrario che ha l'attribuzione di un rilievo privilegiato – sia dal punto di vista della programma-

può definire così: non ci sono dialetti naturali, ci sono soltanto caratteri dialettali naturali, o, il che è lo stesso, ci sono tanti dialetti quanti luoghi.

Così la nozione di dialetto naturale è in linea di principio incompatibile con quella di regione più o meno estesa. Delle due l'una: o si definisce un dialetto per mezzo della totalità dei suoi caratteri, e allora bisogna fissarsi su di un punto sulla carta e limitarsi al «parlare» di una sola località; e non appena ci si allontana, non si ritroveranno più esattamente le stesse particolarità. Oppure si definisce il dialetto per mezzo di uno solo dei suoi caratteri; e allora si ottiene senza dubbio una superficie, quella che è coperta dall'area di propagazione del fatto in questione, ma è appena il caso di notare che si tratta di un procedimento artificiale e che i limiti tracciati in questo modo non corrispondono ad alcuna realtà dialettale» (Ferdinand de Saussure, *Cours de linguistique générale*, Parigi, Payot, 1966, pp. 275-6).

Lo stesso discorso vale per le lingue. «Ci sono punti estremi, scrive Saussure (*ibidem*, p. 279), nei quali si può dire con sicurezza: qui regna il francese, qui l'italiano; ma, non appena si entra nelle regioni intermedie, si vede che questa distinzione si offusca; e una zona compatta più ristretta, che si volesse immaginare per servire da transizione tra le due lingue, come per esempio il provenzale tra il francese e l'italiano, è altrettanto poco reale. Del resto, come si può rappresentare, nell'una o nell'altra forma, una frontiera linguistica precisa su di un territorio coperto da un capo all'altro da dialetti gradualmente differenziati? Le delimitazioni tra le lingue vi si trovano immerse, come quelle tra i dialetti, nelle transizioni. Come i dialetti non sono che suddivisioni arbitrarie della superficie totale della lingua, così il limite che si vuole separi due lingue non può essere che convenzionale».

È evidente che considerazioni del tutto analoghe si possono fare per i caratteri culturali in generale (per i meccanismi di trasmissione dei caratteri culturali cfr. L. Cavalli-Sforza e M.W. Feldman, *Cultural Transmission and Evolution. A quantitative Approach*, Princeton, Princeton University Press, 1981) e, a fortiori, relativamente ai caratteri antropologici (cfr. Ashley Montagu, ed., *The Concept of Race*, New York-London, 1965).

Ciò non toglie naturalmente che in alcune determinate regioni del continente europeo, per particolari contingenze storiche convivano gruppi umani che parlano lingue di origine diversa, tra le quali non esistono forme intermedie. Queste differenze linguistiche talvolta si accompagnano a sensibili differenze culturali, anche se naturalmente si tratta pur sempre soltanto di articolazioni di quella grande unità che è la cultura europea. Gli Stati nazionali hanno sempre tentato di tracciare attraverso queste regioni delle *frontiere*, peraltro eternamente contestate per l'impossibilità prima di delimitare, poi di separare perfettamente l'una dall'altra due o più comunità linguistico-culturali. In una prospettiva federalistica invece le regioni mistilingui acquistano naturalmente la vocazione di *cerniera* tra due o più aree linguistiche: una vocazione privilegiata, se è vero che la cultura si sviluppa e si affina grazie alla diversità degli apporti che vi confluiscono. Sono quindi proprio queste le aree nelle

zione che da quello della definizione dell'identità culturale degli abitanti – ad un particolare ambito di interdipendenza – e, parallelamente, nel nostro modello costituzionale, ad un particolare livello di autogoverno – rispetto agli altri. Ciò accade normalmente con riferimento al livello nazionale, ma rischia di accadere talora, proprio in reazione al nazionalismo, con riferimento al livello regionale. In realtà, un'analisi accurata del territorio e dei gradienti linguistico-culturali – con specifico riferimento all'Europa – porta alla conclusione che ogni uomo ha molteplici appartenenze, che nessuna di esse – fatto salvo quanto vedremo in seguito – ha un ragionevole motivo di prevalere sulle altre, e che nessuna di esse, a causa dell'intersezione delle rispettive sfere, ha confini chiusi e definiti, sicché esse, piuttosto che come criteri per la definizione di ipotetiche «etnie», che in realtà non esistono, devono essere intese come coordinate che servono per collocare ogni singolo uomo nel contesto di quel grande *continuum* culturale e territoriale che sono il genere umano e il mondo come suo *Umwelt*, cioè come suo ambiente. Qualunque divisione del genere umano in comparti chiusi – si chiamino essi etnie, o comunità regionali, o nazioni – porta in sé il germe del razzismo e dell'intolleranza e oblitera nell'uomo i due lealismi – se così li vogliamo chiamare – che lo determinano come essere razionale – e non come specie zoologica che si tratti di classificare: quello nei confronti del genere umano e quello nei confronti della propria coscienza – che sono poi lo stesso lealismo, se è vero che l'imperativo categorico comanda all'individuo di agire in modo che la massima della sua azione possa diventare legge universale. Del resto la storia di molti movimenti regionalistici – così pronti a difendere i diritti delle minoranze quando i gruppi in nome dei quali si esprimono sono minoranza, e a dimenticarli non appena essi diventano maggioranza – dimostra in modo abbastanza eloquente la verità dell'assunto⁷.

La «genericità» e l'individualità dell'uomo possono quindi emergere soltanto nel conflitto tra molteplici appartenenze. Rimane comunque il fatto – che discende da quanto si è appena

quali una struttura istituzionale articolata in ambiti di autogoverno intersecantisi esplicherebbe in modo paradigmatico la sua funzione essenziale, che è quella di garantire l'apertura e di mantenere l'equilibrio tra le diverse parti di una stessa area.

⁷ In questa prospettiva svela la sua inconsistenza il modello dell'«Europa delle regioni», che ipotizza, nella Federazione europea, la soppressione del li-

detto – che esistono due dimensioni della convivenza umana che hanno uno status diverso dalle altre: quella del quartiere e quella planetaria.

vello nazionale e la rappresentanza diretta delle regioni nella Seconda Camera federale che diverrebbe in tal modo una Camera delle regioni.

In realtà non si vede per quale ragione nella prospettiva della Federazione europea, nella quale quindi il livello nazionale sia stato privato dell'attributo della sovranità, si debba opporre la regione – come quadro al quale si attribuisce in ipotesi una connotazione positiva – alla nazione – come quadro al quale si attribuisce una connotazione negativa. La verità è che in un quadro federale, l'Italia sarà una regione europea allo stesso titolo al quale la Lombardia sarà una regione italiana e la Valtellina una regione lombarda.

È indubbio che il regionalismo muove da comprensibili motivazioni psicologiche, perché lo Stato nazionale ha condotto l'Europa alla catastrofe del fascismo e delle due guerre mondiali. Ma ciò non deve far dimenticare che le nazioni, liberate dalla gabbia della sovranità assoluta dello Stato, perderanno il loro carattere esclusivo e livellatore, ma non disperderanno il patrimonio culturale che hanno accumulato nei secoli della loro storia. Questo patrimonio sarà anzi potenziato e arricchito dalla nuova consapevolezza che esse acquisteranno di essere, da un lato, individualità storico-culturali pluralistiche e articolate in una serie di sub-individualità regionali e, dall'altro, a loro volta, articolazioni di una più vasta individualità storico-culturale europea a vocazione universale.

Considerazioni analoghe si possono fare assumendo il punto di vista della rilevanza dei vari ambiti territoriali ai fini della programmazione. Anche qui non si vede come una programmazione europea possa prescindere dalla dimensione nazionale. Basti richiamare a questo proposito le accurate osservazioni fatte da Christaller sulla geografia insediativa del continente europeo (*Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa*, cit.).

È vero che sia l'identità culturale delle nazioni attuali che l'unitarietà del loro territorio, considerato sotto il profilo delle infrastrutture e della distribuzione insediativa (fatti entrambi, non lo si dimentichi, eminentemente relativi e fluidi, come relativa e fluida è l'unità territoriale e culturale degli altri livelli), sono state il prodotto di secoli di divisione tra i popoli europei, di accentramento amministrativo e di sopraffazione culturale. Ma tant'è. La storia non ritorna sui suoi passi, e la cultura francese è un patrimonio definitivamente acquisito – e di valore inestimabile – anche per coloro i cui avi parlavano la lingua d'oc. La cieca ostinazione nel negare questo dato di fatto ha spesso spinto i movimenti regionalistici verso il micronazionalismo e verso retrogradi ideali di impoverimento culturale.

Analogamente, il fatto stesso che lo Stato nazionale sovrano sia stato la causa di profonde distorsioni nella struttura produttiva, insediativa, delle reti di comunicazione ecc. e di altrettanto profondi guasti ambientali, rende indispensabile, in un quadro federale, mantenere un livello nazionale di autogoverno proprio per poter ripristinare, con una razionale politica di programmazione attuata in collaborazione sia con il livello superiore che con quelli inferiori, gli equilibri nello stesso quadro nel quale sono stati alterati.

L'autonomia individuale – nella sua imperfetta manifestazione empirica – è una condizione che l'uomo non può raggiungere soltanto attraverso un silenzioso colloquio con sé stesso – un «esame di coscienza» – ma che presuppone il *riconoscimento*, lo sguardo dell'altro, come elemento costitutivo della personalità di ciascuno e che si manifesta come eticità concreta nella solidarietà comunitaria. Per questo il quartiere, come luogo delle *face-to-face relations*, nel quale il «prossimo» non è un termine di riferimento astratto, ma ha corpo, volto e voce, è il quadro sociale che – purché sia reso attivo dall'indipendenza politica e da una distribuzione equilibrata delle funzioni – rende possibile la massima espansione dell'individualità. Esso costituisce quindi per eccellenza il quadro nel quale si può manifestare – nella percezione immediata dei bisogni e nella comprensione concreta dei problemi – la democrazia diretta come realtà operante e non come ideologia demagogica, cioè l'identificazione effettiva tra governanti e governati e quindi il superamento dell'opposizione tra l'idea di piano come costrizione e quella di mercato come arena dello scontro tra interessi individuali. Esso è quindi il fondamento di tutto l'edificio costituzionale della federazione.

Il livello planetario, d'altro lato, è quello in cui si esprime l'aspetto universale-astratto della moralità, in cui il perseguimento dell'ἔν ζῆν non è condizionato da alcun vincolo esterno, e in cui quindi viene superato il conflitto tra ragion pratica e ragion di Stato. Il concetto di programmazione non si realizza pienamente fino a che il dominio della ragione viene contrastato dalla violenza che governa i rapporti tra Stati sovrani, cioè fino a che non è tutta l'umanità che governa sé stessa, garantendo a livello mondiale le condizioni fondamentali di equilibrio che consentano ai livelli inferiori – fino al più concreto, quello del quartiere – di disporre dell'autonomia necessaria al perseguimento dei propri fini⁸.

Non si deve infine dimenticare che per il corretto funzionamento di un sistema istituzionale di tipo federale è indispensabile che il divario di potere tra ogni singolo livello di autogoverno e il livello immediatamente superiore non sia eccessivamente accentuato. In caso contrario la dialettica federale perderebbe di efficacia e i livelli locali non entrerebbero più in modo decisivo nel meccanismo di formazione della volontà politica al livello generale. Per questo si deve ritenere che le regioni potranno assicurare in modo più efficace la loro presenza nelle istituzioni del livello europeo se vi saranno rappresentate dalle nazioni (nazioni che saranno, beninteso, pluralistiche, in quanto esse stesse federazioni di regioni).

⁸ La dimensione essenzialmente cosmopolitica del federalismo è stata teorizzata per primo da Kant, in particolare in *Zum ewigen Frieden* (1795) (trad. it.

È facile del resto trovare una conferma di questa affermazione se la si confronta con l'esigenza dell'intersezione tra i livelli di governo di ordine differente, di cui abbiamo constatato l'importanza ai fini della garanzia di un efficace decentramento territoriale. È infatti evidente che un limite invalicabile alla generalizzazione di questo requisito è dato dall'esistenza di una pluralità di Stati sovrani, perché uno Stato sovrano non potrà in ogni caso avere regioni in comune con Stati sovrani limitrofi. Ciò significa che, fino a che esisteranno più Stati sovrani, sarà impossibile eliminare del tutto la tendenza a drenare le funzioni verso il centro geografico dei relativi territori e, parallelamente, ad abbandonare la periferia al destino della desertificazione; mentre in un quadro federale mondiale è lo stesso concetto di centro che viene a cadere, il che consente il massimo equilibrio nella distribuzione degli insediamenti e delle risorse.

Un ulteriore presupposto costituzionale di una razionale politica del territorio, la cui necessità discende dal carattere globale che deve assumere una programmazione che voglia essere efficace, è l'impossibilità di ripartire *per materia* le competenze dei vari livelli di governo. L'impossibilità di scindere l'uno dall'altro i problemi che la programmazione deve affrontare – il cui fondamento risiede nel comune riferimento al territorio – fa sì che tutti i livelli di governo (e comunque i più bassi) si debbano occupare di tutti i problemi. Basti richiamare l'osservazione già fatta che persino la competenza della difesa – in una strategia fondata esclusivamente sulla dissuasione, e quindi sulla guerriglia, oltre che sullo scudo atomico – non può essere sottratta al quartiere, al comprensorio e

La pace perpetua) e in *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht* (1784) (trad. it. *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*). La più consapevole riflessione contemporanea sul tema va ricercata nell'opera di Mario Albertini. Cfr. in particolare *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in Albertini, Chiti-Batelli, Petrilli, *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1963, e *L'identità europea*, in «Il Federalista», XIX (1977), n. 2. Per quanto riguarda la dimensione comunitaria del federalismo nei suoi rapporti con la dimensione cosmopolitica, il tutto visto nella prospettiva della programmazione, vedi, dello stesso autore, il *Discorso ai giovani federalisti*, in «Il Federalista», XX (1978), n. 2. V. anche, nella stessa ottica, Lucio Levi e Sergio Pistone, *L'alternativa federalista alla crisi dello Stato nazionale e della società industriale*, in «Il Federalista», XXIII (1981), n. 2, e Umberto Serafini, *Adriano Olivetti e le dottrine politiche*, Fondazione Adriano Olivetti, 1962.

alla regione, in quanto è strettamente legata all'organizzazione e alla conoscenza del territorio e delle sue risorse, e fa tutt'uno con la protezione civile.

I confini tra le competenze dei vari livelli devono quindi essere tracciati con criteri territoriali anziché materiali. Questa esigenza, da un lato, mette l'accento sull'importanza essenziale della coordinazione nel funzionamento delle istituzioni politiche federali (aspetto che era rimasto in ombra nella storia degli Stati Uniti dell'Ottocento, allorché era prevalso l'aspetto dell'indipendenza, in quanto la divisione delle competenze per materia riduceva considerevolmente la superficie di attrito tra i due livelli di autogoverno); e, dall'altro, mette in luce il ruolo determinante che nel modello spetta alla magistratura per la regolazione dei conflitti di competenza, che indubbiamente non potranno non essere complessi e numerosi.

Del ruolo della magistratura ci occuperemo comunque in seguito. In questo paragrafo restano da fare due osservazioni.

a) L'accento messo sulla necessità della coordinazione tra i diversi livelli di autogoverno non comporta il venir meno della validità del *principio di sussidiarietà*, secondo il quale gli strumenti per la soluzione di qualsiasi problema devono essere attribuiti al livello più basso in grado di risolverli. Ciò può comportare la conseguenza che, sebbene, in linea di principio, tutti i livelli di autogoverno si possano occupare di tutti i problemi, di fatto i livelli più elevati possono essere interamente scaricati da determinati compiti perché ad essi hanno interamente assolto i livelli inferiori. In una futura Federazione europea, per esempio, – e, a fortiori, in una Federazione mondiale – parrebbe poco credibile – e ancor meno auspicabile – che il livello continentale – e quello planetario – si occupassero di istruzione, o di sicurezza sociale, perché a queste funzioni provvederebbero con sufficiente efficacia i quartieri, i comprensori, le regioni e le nazioni.

Del resto, una rigorosa attuazione del principio di sussidiarietà è strettamente connessa con l'obiettivo del massimo decentramento delle funzioni che fonda l'idea della programmazione democratica, globale e articolata. Una comunità umana produce una vita civile tanto più ricca quanto più numerose sono le funzioni svolte dal livello della convivenza nel quale i rapporti tra gli uomini sono diretti e fondati sul dialogo, e non resi unidirezionali e tendenzialmente autoritari dai mass media e dalla burocrazia:

cioè dal livello del quartiere o della piccola città. Ma perché ciò accada bisogna che il quartiere disponga di un potere di autogoverno proporzionato alla quantità di funzioni che deve svolgere.

b) La necessità di una stretta coordinazione tra i vari livelli di governo nel nostro modello costituzionale investe anche il problema della proprietà dei suoli. Qualunque programmazione razionale del territorio è impensabile senza il presupposto della generalizzazione della proprietà pubblica dei suoli (mentre, sia detto di passaggio, per gli edifici potrebbe rimanere in vigore il sistema della proprietà privata, grazie alla trasformazione della proprietà delle aree fabbricabili in diritto di superficie). Parrebbe d'altra parte impossibile assegnare a priori determinate aree a questo o a quell'ente territoriale, in quanto è soltanto nel corso del complesso processo di elaborazione del piano che emergerà la vocazione di quartiere, o comprensoriale, regionale, nazionale, ecc., delle varie porzioni di suolo edificabile. Sembra quindi che la proprietà pubblica dei suoli si debba configurare come proprietà collettiva dell'intera piramide degli enti territoriali. È chiaro che un istituto di questo genere richiederà una costruzione complessa, che non è certo il caso di tentare in questa sede. Basti osservare che, comunque, la tradizionale concezione romana della proprietà come *ius utendi et abutendi* è stata da tempo superata dall'evoluzione dei rapporti economici e sociali sul continente, e non ha mai avuto corso nei paesi di *common law*, dove la proprietà immobiliare si scompone in una serie di *estates*, dei quali possono essere titolari – e in generale lo sono – soggetti diversi. Non pare quindi che ostacoli insormontabili si frapporterebbero al tentativo di costruire l'istituto di un diritto di disposizione e di uso dei suoli che si ripartisca, secondo le necessità del piano, tra i privati e gli enti pubblici territoriali.

Il particolare accento che in un sistema federale capace di rispondere alla sfida della programmazione in una società post-industriale cade sull'aspetto della coordinazione tra i vari livelli di autogoverno mette in discussione anche il problema del sistema elettorale. Nella prospettiva che abbiamo tentato di delineare, infatti, il compito essenziale della politica ai livelli più elevati è quello di creare le indispensabili condizioni di equilibrio generale senza le quali i livelli inferiori – i più vicini alla vita quotidiana degli uomini, quelli ai quali spetta di prendere le decisioni da cui

dipende direttamente la qualità della loro convivenza – non possono disporre dell'autonomia necessaria per l'elaborazione e la realizzazione della parte del piano di loro competenza. È quindi indispensabile che la selezione della classe politica avvenga in modo da non spezzare il filo che lega tra loro i diversi livelli di autogoverno, ma che, al contrario, coloro che sono portati dalla scelta popolare alla guida delle unità territoriali più estese siano consapevoli della natura dei problemi che si pongono ai livelli inferiori e dello stretto legame di interdipendenza che li unisce a quelli che essi devono direttamente affrontare.

È appunto a questa esigenza che intende dare una risposta la formula ideata da Albertini delle elezioni «a cascata»⁹. Si tratta di introdurre nella costituzione dello Stato federale una norma che regoli l'ordine di successione e i tempi dello svolgimento delle elezioni ai vari livelli in modo che l'elezione degli organi del livello inferiore preceda sempre quella degli organi del livello superiore, e che l'intero processo – dalle elezioni di quartiere a quelle federali – si svolga in un tempo sufficientemente breve da consentirgli di conservare una fisionomia unitaria.

In questo modo, l'elaborazione di programmi da parte delle forze che si affronterebbero ad ogni livello – e il dibattito che avrebbe luogo tra di esse – risulterebbe necessariamente dallo sforzo di operare una sintesi, in una dimensione più vasta, tra i problemi e le esigenze emerse dal dibattito elettorale ai livelli inferiori. E ciò garantirebbe che la selezione della classe politica anche ai livelli più elevati – quella cui spetterebbe la responsabilità di prendere le decisioni concernenti l'intero territorio della federazione – avverrebbe in un'ottica genuinamente federalista, senza la quale sarebbe impensabile affrontare con il necessario senso della realtà i problemi della politica del territorio.

Esaminiamo molto brevemente, infine, le linee generali della struttura e della funzione che assumono, nel nostro modello, i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario – cui ne aggiungeremo un quarto, quello fiscale – nonché il meccanismo di revisione costituzionale. Gioverà ripetere che, essendo il nostro modello un criterio regolativo, un punto d'arrivo ideale del processo storico, il cui cammino rimane per noi in larga misura imprevedibile,

⁹ V. il già citato *Discorso ai giovani federalisti*.

sembra consigliabile a questo punto astenersi dall'andare al di là dell'individuazione di alcune esigenze primordiali, e lasciare alla storia, e alle occasioni di lotta e di confronto che via via si manifesteranno, il compito di definire gli elementi di dettaglio.

Per quanto riguarda la struttura del potere legislativo, il principale elemento di novità che pare di poter intravedere è quello dell'estensione del bicameralismo federale a tutti i livelli di governo. Per rendere conto del rilievo di questa esigenza è opportuno richiamare la prospettiva che ci ha finora guidato nella definizione del nostro modello costituzionale: si tratta, in una prima fase, di ricostituire, in Europa e nel mondo, un equilibrio territoriale gravemente alterato da due secoli di crescita anarchica e di accentramento politico-amministrativo e, successivamente, di conservare l'equilibrio così raggiunto, pur consentendogli di adeguarsi al mutare delle circostanze. Ciò implica che il meccanismo da cui dipende l'elaborazione del piano deve essere congegnato in modo da tendere spontaneamente a ripristinare l'equilibrio territoriale ogniqualvolta esso venga turbato da circostanze esterne.

Ora, l'organizzazione del potere legislativo sulla base di una sola – o di due – Camere elette su base proporzionale non darebbe sufficienti garanzie in questo senso. Poiché gli squilibri territoriali si manifestano attraverso l'addensamento di uomini e di risorse in alcuni punti del territorio a scapito del resto, e il sistema proporzionale dà luogo ad una composizione delle assemblee elettive che riflette la distribuzione degli elettori sul territorio, ogni equilibrio territoriale tenderebbe a riprodursi nell'ambito degli organi rappresentativi. Ciò significa che gli interessi che sono favoriti dallo squilibrio, e che quindi tendono a perpetuarlo e ad accentuarlo, sarebbero preponderanti anche nell'ambito della rappresentanza politica e del sistema di lobby che gravita attorno ad essa. In questo modo le distorsioni tenderebbero a divenire cumulative ed irreversibili.

È evidente a questo punto che, a livello costituzionale, un razionale meccanismo di autoregolazione dell'equilibrio non possa consistere che nella duplicazione della rappresentanza a tutti i livelli (tranne naturalmente che al più basso), da attuare affiancando ad una Camera bassa eletta su base proporzionale una Camera alta nella quale le unità territoriali del livello immediatamente inferiore siano rappresentate pariteticamente. In questo modo, le aree che gli squilibri territoriali depauperano di uomini

e di risorse non perderebbero per questo in egual misura il potere di controllare l'elaborazione e l'esecuzione del piano, e potrebbero di conseguenza disporre di uno strumento efficace per far valere il loro interesse al ristabilimento dell'equilibrio.

Resta da esaminare brevemente, a questo proposito, il problema della rappresentanza delle unità territoriali di cerniera che intersecano due o più unità territoriali di livello superiore. In questi casi è perfettamente immaginabile un sistema di suddivisione della rappresentanza delle unità territoriali in questione tra le Camere alte dei livelli superiori di cui esse fanno parte (se, in ipotesi, i comprensori interamente compresi in una regione fossero presenti nella relativa Camera alta con tre rappresentanti, un comprensorio-cerniera, che intersecasse tre regioni confinanti, sarebbe presente con un rappresentante in ciascuna delle rispettive Camere alte). In questo modo si consentirebbe alle unità territoriali di cerniera di esercitare un controllo sull'elaborazione e sull'esecuzione dei piani di tutte le regioni alle quali appartengono e insieme di dare un contributo alla loro coordinazione.

È sempre in questa ottica che – per quanto riguarda la struttura dell'esecutivo – è da considerare con estrema cautela la formula presidenzialistica – che tra l'altro sta già dimostrando palesi insufficienze nell'esperienza americana contemporanea. È evidente che i conflitti paralizzanti tra esecutivo e legislativo – che sono conseguenza diretta del meccanismo di elezione popolare del Presidente e che già tanto danno hanno fatto, specie sotto le presidenze Nixon e Carter, in un sistema politico come quello americano, ancora largamente ispirato al *laissez-faire* tradizionale¹⁰ – sarebbero catastrofici in un sistema che avesse come suo asse portante il programma, cioè un progetto da realizzare nel tempo attraverso la collaborazione di tutti. Per questo il principio del presidenzialismo deve essere sottoposto ad una attenta revisione alla luce dell'esigenza che l'esecutivo – così come il legislativo – venga espresso, a tutti i livelli, attraverso un meccanismo che faccia emergere come suo compito precipuo quello di operare una sintesi ed un collegamento efficaci tra le articolazioni locali del programma.

¹⁰ Una critica molto incisiva del sistema presidenziale americano si trova in Ferdinand A. Hermens, *Verfassungslehre*, Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag, 2ª ed., 1968, pp. 483 ss.

Si tratta del resto di una considerazione che viene ulteriormente suffragata dagli argomenti che sono stati adottati per giustificare l'introduzione del modello delle elezioni a cascata. Se si ritiene essenziale che i livelli di governo più elevati siano messi in condizione di operare una sintesi delle esigenze che emergono ai livelli inferiori, e che a questo fine sia orientato il modo di selezione della classe politica, sembra inaccettabile il principio dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo – per quanto se ne attenui il carattere bonapartista attraverso il meccanismo delle primarie, o la si camuffi da elezione di secondo grado con la nomina, puramente formale, del Presidente da parte di un «collegio elettorale».

D'altra parte, non sembra che un esecutivo presidenziale sia in grado di dare sufficienti garanzie di stabilità – se per «stabilità» non si intende il puro fatto formale della permanenza in carica per un periodo più o meno lungo della stessa persona o delle stesse persone, ma l'effettiva capacità di eseguire programmi di governo. La capacità di governare non può essere acquisita dall'esecutivo che attraverso la creazione di un legame intenso e permanente con gli orientamenti più stabili e profondi dell'opinione pubblica. E questo legame, a sua volta, ha la sua matrice, oltre che nel fatto che il quadro territoriale nel quale si esercita la sovranità sia abbastanza ampio da garantire l'autonomia internazionale dello Stato e abbastanza articolato da consentire l'aderenza delle scelte di governo ai bisogni concreti dei cittadini, in un sistema elettorale, come quello «a cascata», che, fungendo da filo conduttore che lega tra loro i vari livelli di governo e i problemi che essi devono affrontare, sappia selezionare una classe politica preoccupata dell'interesse generale e aliena dallo spirito di fazione.

In questo quadro, la forma più adeguata per il potere esecutivo dello Stato federale post-industriale sembra essere quella parlamentare, che fa dell'esecutivo un'espressione diretta del legislativo e, attraverso questo, delle tendenze di fondo dell'opinione pubblica, quali si sono andate formulando nel lungo iter elettorale che ha portato alla definizione della fisionomia di quest'ultimo.

L'indipendenza dei vari livelli di autogoverno, in un sistema federale, ha un contenuto reale soltanto nella misura in cui l'autonomia decisionale è sostenuta dall'autonomia finanziaria. Sotto questo profilo si deve constatare che oggi, in tutti gli Stati formal-

mente federali (Stati Uniti, Svizzera, Australia, Canada) il forte predominio del potere centrale in materia fiscale altera in modo così netto l'equilibrio di potere tra il governo generale e quelli regionali da intaccare lo stesso carattere federale delle rispettive costituzioni, in quanto di fatto i governi regionali, attraverso il sistema dei *grants-in-aid*, dipendono dal governo generale.

Questo deterioramento dell'equilibrio federale si è creato sebbene entrambi i livelli di governo, negli Stati federali oggi esistenti, abbiano disposto fin dalla loro nascita, e dispongano tuttora, di un autonomo potere di imporre tributi. Infatti il ruolo preponderante del governo generale per la tutela della sicurezza dei cittadini – che si è manifestato con la massima evidenza nel corso delle due guerre mondiali – gli ha consentito di erodere progressivamente l'autonomia finanziaria dei governi regionali fino quasi ad esaurire, con i tributi federali, la capacità contributiva dei cittadini. Al fabbisogno finanziario dei governi regionali viene poi sovvenuto con i *grants-in-aid*, il che consente di lasciare formalmente intatte le loro competenze, pur minando alla base la loro autonomia effettiva.

Questi eloquenti precedenti, da un lato, forniscono un ulteriore argomento a riprova dell'affermazione che una piena realizzazione del federalismo è impossibile fino a che permane la realtà del vincolo esterno, cioè fino a che il mondo rimane diviso in una pluralità di Stati sovrani; ma dall'altro sottolinea – anche sotto il profilo finanziario e fiscale – l'insufficienza del modello tradizionale di Stato federale, fondato sul presupposto dell'autonomia impositiva di ognuno dei livelli di autogoverno. Nella realtà infatti, l'applicazione di questo modello dà luogo ad una competizione tra fisco federale e fisco statale che, di fronte al limite invalicabile costituito dalla capacità contributiva dei cittadini, può raggiungere un punto di equilibrio soltanto con la subordinazione del livello più debole al livello più forte.

È quindi evidente che in un sistema federale moderno, nel quale la conservazione del delicato equilibrio tra i livelli di autogoverno è una garanzia essenziale contro la minaccia della degenerazione della programmazione democratica in programmazione burocratica, la soluzione del problema della ripartizione del gettito delle imposte non può essere affidata né ad un singolo livello di governo né alla competizione tra i livelli, ma ad un organo – o a un meccanismo – che abbia i requisiti della neutralità rispetto ai

diversi livelli di autogoverno (il che garantisce che il perseguimento da parte sua dell'interesse generale non sarà turbato da considerazioni di potere), della democraticità (in quanto la ripartizione delle imposte è la condizione della realizzazione del piano e quindi, data la sua preminente importanza politica, non può essere affidata ad un organismo tecnico) e della elasticità (in modo da poter facilmente adattare la ripartizione degli strumenti finanziari ai mutamenti del piano resi di volta in volta necessari dall'evoluzione della congiuntura economica e politica, dall'innovazione tecnologica, dalle calamità naturali, ecc.).

Un problema del tutto analogo si pone anche per ciò che concerne il potere di finanziare il disavanzo pubblico mediante l'emissione di moneta. Questo potere infatti, se lasciato al governo generale, costituisce il più potente e il più antidemocratico degli strumenti di accentramento, in quanto comporta di fatto la facoltà di imporre tributi senza alcun controllo, e di privare in tal modo di ogni autonomia finanziaria tutti gli enti territoriali che non ne possono disporre. Anche in questo caso è difficilmente pensabile che, fino a che il mondo rimarrà diviso in Stati sovrani, il potere di battere moneta senza controllo possa essere sottratto ai governi che detengono le leve della politica estera e della politica militare. Ma è un fatto che, nella prospettiva della Federazione mondiale, la determinazione delle variazioni della massa monetaria, e quindi del tasso di inflazione, non può essere lasciata all'arbitrio di uno solo dei livelli di autogoverno, ma deve essere affidata ad un organo che sia istituzionalmente in grado di interpretare l'interesse generale¹¹.

Wheare indica a questo proposito due possibili soluzioni lungo le quali orientare la riflessione per risolvere il problema. La prima consiste nell'affidare il compito di determinare la chiave di ripartizione del gettito delle imposte ad un organismo ad hoc – sull'esempio del *Loan Council* australiano – nel quale tutti i livelli di autogoverno siano rappresentati pariteticamente e che si riunisca periodicamente per rivedere i criteri di distribuzione delle risorse in funzione delle esigenze del piano. Questa soluzione soddisfa indubbiamente i criteri della neutralità e dell'elasticità, ma non del tutto quello della democraticità, in quanto i rappre-

¹¹ V. Alfonso Jozzo, Dario Velo, *L'autonomia della Banca centrale in Italia e in Europa*, in «Moneta e Credito», giugno 1981.

sentanti chiamati a comporre l'organo ad hoc sarebbero necessariamente nominati con un procedimento di secondo grado.

La seconda consiste nel dare alla chiave di ripartizione dei tributi lo status di norma costituzionale e di consentirne pertanto la modifica soltanto attraverso la procedura di revisione costituzionale. Questa seconda soluzione soddisfa i criteri della neutralità e della democraticità, mentre solleva considerevoli problemi per quanto riguarda il criterio dell'elasticità¹².

In questa sede non è possibile andare al di là della constatazione che il problema esiste, ed è cruciale. Risolverlo significa identificare un organo costituzionale democratico che si possa porre come interprete della volontà generale tout court senza identificarsi con uno dei numerosi livelli ai quali essa si manifesta nel modello, a seconda della natura del problema che deve essere affrontato. Questo organo potrebbe essere – ma è opportuno ribadire che si tratta di un'ipotesi che richiede un ulteriore approfondimento – il Parlamento del livello generale che delibera a Camere riunite con l'aggiunta di rappresentanti dei livelli infrastatali¹³.

Queste considerazioni attirano l'attenzione su di una caratteristica generale del modello di Stato federale adeguato alle esigenze di una società post-industriale: l'allargamento della sfera della costituzionalità. Il rilievo costituzionale infatti investe, alla luce di quanto si è detto, non solo la complessa articolazione delle competenze dei vari livelli; non solo la ripartizione tra gli stessi del gettito complessivo dei tributi; ma anche l'ossatura fondamentale del piano. Se infatti il piano deve, da un lato, potersi adeguare all'evoluzione dei rapporti economico-sociali e ai mutamenti della congiuntura – e quindi avere un margine di flessibilità –, esso deve anche, dall'altro, essere a sua volta lo strumento fondamentale con il quale l'umanità controlla il proprio avvenire e ne riduce al minimo l'imprevedibilità, in quanto esso è l'espressione della raggiunta capacità degli uomini di dominare razionalmente il loro destino collettivo. Il piano, nell'era post-in-

¹² Cfr. K.C. Wheare, *op. cit.*, pp. 116 ss.

¹³ Per una trattazione più approfondita della fiscalità in un sistema federale v. Alberto Majocchi, *Dallo SME all'Unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale*, in «Il Federalista», XXII (1980), n. 1.

dustriale, può essere paragonato alle cattedrali del Medioevo comunale: espressione di un grande disegno comune che impegna più generazioni nel suo perfezionamento e nella sua esecuzione, esso non può – quantomeno per quanto riguarda i suoi indirizzi di fondo – essere alla mercé degli umori mutevoli di instabili maggioranze ma, al contrario, in quanto genuina espressione della volontà generale, deve avere la permanenza e l'affidabilità caratteristiche delle norme costituzionali. Il che non gli deve ovviamente impedire di adeguarsi – senza rimettere in discussione le scelte e gli investimenti già fatti, e quindi continuando a costruire sull'edificio eretto negli anni e nei decenni precedenti – ai bisogni e al livello di sofisticazione degli strumenti di intervento delle generazioni sopravvenienti.

L'allargamento della sfera della costituzionalità nei rapporti politico-sociali attribuisce un rilievo crescente, da un lato, alla procedura di revisione costituzionale e, dall'altro, al ruolo del potere giudiziario.

La procedura di revisione costituzionale comporta, in tutte le federazioni oggi esistenti, l'intervento congiunto del livello generale e del livello regionale, sia nella forma dell'approvazione degli emendamenti da parte degli organi legislativi federali e di una maggioranza qualificata di quelli statali (Stati Uniti), sia in quella del referendum – nel qual caso l'emendamento alla costituzione deve essere approvato dalla maggioranza degli elettori della federazione e, contemporaneamente, dalla maggioranza degli elettori nella maggioranza degli Stati membri (Svizzera e Australia).

Nel modello di Stato federale adeguato alle esigenze di una società post-industriale, nessuno di questi due meccanismi può essere mutuato senza adattamenti. Infatti, da un lato, la grande estensione della sfera della costituzionalità (che abbraccia anche il piano e la ripartizione dei tributi) richiede un elevato grado di elasticità nella procedura di revisione – pur nel quadro della compatibilità con l'esigenza di garantire la stabilità dei principi fondamentali che fondano la convivenza nella comunità – e, dall'altro, la molteplicità dei livelli di autogoverno porta ad escludere una procedura che coinvolga nella revisione soltanto i due livelli più elevati sotto pena di sopprimere l'indipendenza degli altri.

Si tratta di un problema di grande complessità, che è impossibile discutere approfonditamente in questa sede. Qui basti richiamare l'esigenza di dargli una soluzione articolata, che preveda, se-

condo i casi, l'attivazione di organismi rappresentativi ad hoc, del tipo di quello cui si è accennato a proposito del riparto del gettito dei tributi, l'elezione di apposite *conventions*, l'approvazione dell'emendamento da parte degli organi legislativi dei soli livelli direttamente interessati alla proposta di revisione, ecc.

È evidente in questo quadro che il potere di controllo di costituzionalità (*la judicial review*) – che già appartiene alla magistratura ordinaria in tutti i sistemi autenticamente federali – verrebbe ad essere di tanto ampliato di quanto nel modello si allarga la sfera della costituzionalità. Il potere giudiziario dovrebbe quindi decidere: a) i complessi conflitti di competenza tra i vari livelli di autogoverno – compito questo reso di particolare delicatezza e complessità sia dalla molteplicità dei livelli, sia dal criterio unicamente territoriale di divisione delle competenze, che implica evidentemente, da parte degli organi preposti alla soluzione dei conflitti, una profonda conoscenza, non soltanto formale, ma anche sostanziale, dei problemi; b) i conflitti vertenti sulla ripartizione del gettito dei tributi e c) quelli riguardanti la compatibilità o meno dei provvedimenti legislativi e amministrativi emanati ai vari livelli con le direttrici fondamentali del piano, aventi validità di norme costituzionali.

A questo campo d'azione, già molto più vasto di quello tradizionale, si deve aggiungere un'altra funzione essenziale. Abbiamo visto che, perché l'autonomia politica dei vari livelli in cui si deve articolare un sistema federale moderno non resti puramente formale, è necessario che essa sia sostenuta dall'autonomia finanziaria. E a questo fine acquista rilievo il meccanismo della ripartizione del gettito dei tributi e il vincolo all'aumento della massa monetaria. Nella stessa ottica si colloca l'esigenza di un rigoroso controllo dell'indebitamento dei vari livelli di autogoverno. È infatti evidente che, attraverso lo strumento dell'indebitamento indiscriminato, un qualsiasi ente territoriale può drenare arbitrariamente risorse a suo vantaggio, e quindi creare lo stesso tipo di distorsione prodotta dai governi che abusano del potere incontrollato di battere moneta. Ora, poiché degli enti di natura pubblica non possono essere controllati attraverso l'istituto civilistico del fallimento, la sola alternativa che rimane è quella di un rigoroso sistema di sanzioni penali a carico dei pubblici amministratori che ricorrano al deficit di bilancio al di là di limiti e garanzie precisamente definiti. Queste sanzioni dovrebbero evidentemente essere comminate dalla magistratura ordinaria.

Viene così in evidenza il grande carico di responsabilità che, in un sistema federale moderno, graverebbe sull'ordine giudiziario. È quindi opportuno richiamare l'attenzione sul rilievo che acquisisce, in questo quadro, il modo della sua selezione, che deve essere tale da garantire che l'accesso alla carriera di magistrato sia rigorosamente limitato a uomini e donne superiormente dotati di senso di responsabilità, disinteressato amore per la giustizia, competenza e senso comune.