

IL SUPERAMENTO DEGLI SQUILIBRI TERRITORIALI COME UNO DEGLI OBIETTIVI FONDAMENTALI DELLA LOTTA FEDERALISTA

**Introduzione di Sergio Pistone al seminario
“Il federalismo e la questione degli squilibri territoriali”
Genova, 26-27 maggio 2012**

Sviluppo quattro sintetiche considerazioni.

- Anzitutto voglio richiamare all'attenzione le ragioni per cui l'interesse per il superamento degli squilibri territoriali si inquadra organicamente nella dottrina federalista. Al riguardo il punto centrale da sottolineare è che il valore qualificante del federalismo, cioè la pace, è considerato come la condizione indispensabile per realizzare la democrazia. Questa va intesa come momento fondamentale del processo di emancipazione della persona umana avente come fine ultimo la kantiana costituzione civile perfetta, nel cui quadro ogni essere umano tratterà ogni altro essere umano sempre come fine e mai come mezzo.

Se dunque il valore della pace comprende nel suo ambito quello della democrazia, va d'altro canto sottolineato che la democrazia, per essere effettiva, deve comprendere le garanzie liberali, l'uguaglianza nella partecipazione, la giustizia sociale e la salvaguardia dell'ambiente (la solidarietà intergenerazionale). Per quanto riguarda la giustizia sociale, questa comporta il perseguimento di condizioni di equità nei rapporti fra gli individui necessarie per un effettivo esercizio dei diritti liberali e democratici, ma anche il perseguimento dell'equità nei rapporti fra i territori. Gli squilibri territoriali significano in effetti rapporti di carattere coloniale-imperiale che comportano gravi squilibri nella libera partecipazione democratica.

- La seconda considerazione è la constatazione che il processo di integrazione europea, in contrasto con l'obiettivo di uno sviluppo armonico affermato fin dall'inizio nei Trattati europei e continuamente ribadito, è caratterizzato dalla presenza di gravissimi squilibri territoriali fra gli Stati e al loro interno. Questi squilibri, che si sono accentuati nel contesto della attuale crisi finanziaria, economica e sociale globale, oltre a costituire una ingiustizia inaccettabile, rappresentano un fattore fondamentale di debolezza dell'Europa. Dal punto di vista economico sono un ostacolo ad una crescita economicamente, finanziariamente e socialmente sana, sul piano ecologico le situazioni di arretratezza favoriscono decisamente il degrado ambientale, sul piano della sicurezza interna è evidente il nesso fra arretratezza e criminalità organizzata e, in generale, illegalità diffusa.

Gli squilibri territoriali sono inoltre una radice di primaria importanza delle tendenze macro e micronazionaliste e, quindi, disgregative a livello dell'Unione Europea e degli Stati membri. L'indebolirsi del consenso dei cittadini nei confronti dell'unificazione europea e il diffondersi delle derive populiste e antidemocratiche sono certamente legate alla constatazione che le attuali istituzioni europee si dimostrano incapaci di affrontare i problemi di fondo, fra cui appunto gli squilibri territoriali, dei cittadini europei. Un impegno efficace per il superamento degli squilibri territoriali è pertanto oggi un'esigenza vitale per il processo di unificazione europea ed è, quindi, uno degli obiettivi fondamentali che deve essere perseguito attraverso la realizzazione di un piano di sviluppo economico europeo ecologicamente e socialmente orientato (il nuovo modello di sviluppo economico) e la connessa costruzione di un'Europa pienamente federale.

- La terza considerazione è relativa al federalismo in quanto quadro istituzionale indispensabile per affrontare efficacemente il problema degli squilibri territoriali presenti nel processo di integrazione europea. A questo riguardo lo schema concettuale fondamentale usato dall'analisi federalista è la distinzione fra integrazione economica negativa e integrazione economica positiva. La prima significa l'eliminazione (negazione) di ogni ostacolo quantitativo, tariffario e non tariffario alla libera circolazione dei prodotti industriali e agricoli, delle persone, dei capitali e dei servizi all'interno

dell'Europa partecipante al processo integrativo. La seconda ha come obiettivo il superamento, tramite incisive politiche a livello europeo, degli squilibri (sociali, territoriali, settoriali, ambientali) caratterizzanti strutturalmente un mercato comune non inquadrato, al di là delle politiche di "realizzazione del mercato", dalle politiche di "correzione del mercato" (1). Sulla base di questa distinzione i federalisti hanno costantemente affermato che, se gli squilibri territoriali non possono essere validamente affrontati se non passando da un'integrazione economica puramente negativa ad una integrazione con forti politiche europee di natura positiva, l'integrazione positiva richiede d'altro canto il passaggio da un sistema istituzionale prevalentemente confederale (le decisioni fondamentali sono prese all'unanimità dai governi nazionali) a un sistema istituzionale pienamente federale (2).

Il punto centrale da sottolineare in questo contesto è il doppio deficit di efficienza (decisioni unanimi dei governi sulle questioni fondamentali) e di democrazia (organi sopranazionali privi di una adeguata legittimazione democratica) che caratterizza strutturalmente le istituzioni prevalentemente confederali finora realizzate dal processo di integrazione europea. Questo sistema ha permesso grandi progressi nel campo dell'integrazione negativa (che sono però messi in discussione nelle fasi di crisi economica, come negli anni Settanta del secolo scorso e nella crisi attuale), perché le decisioni da prendere erano relativamente più facili (la spinta oggettiva all'allargamento dei mercati ha una grande forza trainante). Per contro, la creazione di forti politiche economiche sopranazionali, supportate da un bilancio (con risorse proprie) adeguato, è stata e continua ad essere fortemente ostacolata da un sistema istituzionale in cui non è possibile – perché mancano i poteri sopranazionali adeguati e democraticamente legittimati – raccogliere il consenso popolare sopranazionale (da Helsinki al Peloponneso) indispensabile per queste politiche. Da qui la lotta per la piena federalizzazione (e quindi democratizzazione) delle istituzioni dell'integrazione europea come condizione insostituibile per lo sviluppo dell'integrazione positiva e, quindi, per affrontare efficacemente gli squilibri territoriali (e da qui, va anche sottolineato, l'orientamento antifederalista delle tendenze neoliberaliste).

Il riferimento storico fondamentale al riguardo è l'esperienza del New Deal rooseveltiano (in particolare la politica di riequilibrio regionale perseguita con la Tennessee Valley Authority), che ebbe una base decisiva in un rafforzamento in senso federale e democratico degli Stati Uniti d'America. Anche il caso della politica regionale italiana (la Cassa per il Mezzogiorno che si rifece all'esempio della TVA) mette in luce (sia pure con la differenza legata al carattere accentrato dello Stato italiano) il nesso fra democratizzazione (suffragio universale) – e conseguente necessità per la classe politica di ottenere il consenso da Milano a Palermo – e sviluppo di una politica di riequilibrio regionale (3). Ciò ricordato, è oggi evidente il legame fra piano di sviluppo europeo ecologicamente e socialmente orientato (e quindi impegno decisivo contro gli squilibri territoriali) e l'impegno per la federazione europea subito.

- La quarta considerazione riguarda il rapporto fra l'impegno per il superamento degli squilibri territoriali a livello europeo e il problema degli squilibri territoriali su scala mondiale. A questo proposito si deve osservare che anche su scala mondiale, ovviamente con tempi più lunghi e ben maggiori complessità, si sta sviluppando la problematica del passaggio dall'integrazione economica negativa a quella positiva (la coesione economica, sociale, territoriale e ambientale). In effetti la globalizzazione economica equivale a un processo, anche se non ancora avanzato come quello europeo, di integrazione economica negativa su scala mondiale – un processo che ha un fondamento oggettivo nello sviluppo delle forze produttive richiedenti mercati sempre più ampi e che contiene (come l'integrazione negativa in Europa) le grandi spinte progressive connesse appunto con l'allargamento dei mercati, ma che allo stesso tempo produce profondi squilibri sociali, settoriali, territoriali e ambientali (4). Da qui l'esigenza dell'integrazione economica positiva su scala globale (del governo capace di correggere il mercato). Una esigenza che potrà essere soddisfatta adeguatamente solo attraverso la progressiva costruzione di istituzioni mondiali democratiche e federali.

Se ciò è chiaro, dovrebbe essere altrettanto chiaro che la piena federalizzazione dell'Europa, che è indispensabile per un decisivo sviluppo dell'integrazione positiva nel nostro continente e che è oggi effettivamente possibile, favorirebbe in modo determinante l'esigenza della federalizzazione su scala globale e della connessa politica mondiale di coesione economica, sociale, territoriale e ambientale. Al riguardo vanno sottolineati in particolare il valore esemplare del modello europeo e la tendenza radicata dell'Europa unita ad agire come potenza civile (cioè, in ultima analisi, a favorire l'unificazione mondiale), che richiede, per manifestarsi in modo adeguato, un'Europa capace di affrontare efficacemente i suoi problemi interni e capace di esprimere tutte le sue potenzialità sul piano internazionale, e perciò pienamente federale (5).

NOTE

1) Sulla distinzione fra integrazione economica negativa e positiva, che è presente nella illustrazione del trattato istitutivo della CEE fatta dal ministro degli esteri italiano Gaetano Martino al Senato il 13 febbraio 1957 (il testo è riprodotto in L. Levi e U. Morelli, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, Celid, 1994, pp. 119-129), si vedano in particolare: J. Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier, 1965; J. Pinder, *Dall'integrazione negativa all'integrazione positiva*, in "Lo spettatore internazionale", n. VI, 1969; F.W. Scharpf, *Governare l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.

2) Si vedano: M. Albertini, *L'aspetto di potere della programmazione europea (1968)*, in *Nazionalismo e federalismo*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1999; S. Pistone, *Il Movimento Federalista Europeo e i Trattati di Roma*, in Enrico Serra (a cura di), *Il rilancio europeo e i Trattati di Roma*, Milano, Giuffrè, 1989; Id., *L'Unione dei Federalisti Europei*, Napoli, Guida, 2008.

3) S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1996 (ultima ed.).

4) L. Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005.

5) Si vedano S. Pistone, *L'unificazione europea e la pace nel mondo*, in U. Morelli (a cura di), *L'Unione europea e le sfide del XXI secolo*, pubblicato dalla Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, Celid, 2000 e R. Palea (a cura di), *Il ruolo dell'Europa nel mondo*, Collana Einstein, Torino, Alpina, 2006.