

MFE – Ufficio formazione
Genova , 26-27 maggio 2012

Terza Sessione “Che fare per affrontare efficacemente gli squilibri territoriali in Europa”
Contributo integrativo di Alfonso Sabatino, Segretario Federazione regionale piemontese AICCRE

Federalismo a tutti i livelli e coesione territoriale

1. Le ragioni strutturali del federalismo multilivello: perché si impone e quali problemi solleva.

La globalizzazione e l'affermazione dell'equilibrio mondiale multipolare hanno posto in crisi il modello di Stato moderno, indipendente e sovrano, nato con la pace di Westfalia.

Lo Stato moderno ha sorretto un lungo e drammatico ciclo storico. Ha assunto caratteristiche centralistiche e burocratiche e ha realizzato le condizioni strutturali per l'affermazione della pace, della legalità e dello sviluppo al suo interno. Ha dato al “sovrano” il monopolio dell'uso legittimo della forza, della giustizia e dell'emissione di moneta. Lo Stato moderno ha sostenuto l'affermazione dell'industrializzazione e di nuove condizioni sociali (borghesia, proletariato), la nascita della democrazia rappresentativa, il confronto tra le forze politiche organizzate alla ricerca del consenso elettorale e quindi, tra l'altro, la ricerca della coesione sociale e territoriale. Tutto ciò ha consentito la sua trasformazione graduale da Stato assoluto a Stato liberal-democratico, a Stato sociale.

Con la pace di Westfalia non sono state create le condizioni strutturali per il governo della pace nei rapporti tra Stati (Kant). Le istanze di autogoverno locale e regionale sono state sacrificate alla “ragione di Stato” condizionata dalla guerra.

La fine dell'equilibrio bipolare ha coinciso con la conclusione del ciclo di sviluppo industriale nei paesi avanzati e con lo spostamento dell'asse dello sviluppo verso i nuovi paesi emergenti. Sono emersi i limiti dello sviluppo intensivo. L'evoluzione dei modi di produzione ha prodotto la globalizzazione e introdotto la società dell'informazione e della conoscenza. Sono nati nuovi confronti nell'ambito dell'ormai riconosciuto equilibrio multipolare. L'era delle egemonie è conclusa e non c'è alcun potere sovrano “di ultima istanza”.

I due pilastri dell'indipendenza e della sovranità assoluta non sorreggono più lo Stato. All'indipendenza si è sostituita l'interdipendenza mentre la sovranità assoluta è stata progressivamente erosa in senso verticale e in senso orizzontale. In senso verticale, verso l'alto, dall'affermazione di necessarie forme di cooperazione tra Stati e di istituzioni sovranazionali a carattere intergovernativo; verso il basso, la sovranità è stata erosa dai processi di decentramento e di autogoverno regionale e locale. In senso orizzontale, la sovranità è aggirata dalle grandi imprese multinazionali, dalla criminalità organizzata e dai movimenti terroristici internazionali, dalle reti mondiali della stessa società civile organizzata (vedi le ONG).

Ciò che colpisce nella crisi attuale è che nessun livello di governo, da solo, è in grado di fornire in modo adeguato i “beni pubblici” della pace e della sicurezza, della legalità e della stabilità monetaria, della tutela ambientale. Beni decisivi per la vita civile e l'ordine sociale. Non a caso le Città e le Regioni fronteggiano compiti nuovi a causa della crisi dello Stato, dai problemi della sicurezza a quelli dello sviluppo e del controllo ambientale, dell'accoglienza degli immigrati e della multiculturalità. I poteri locali e regionali sviluppano per necessità relazioni orizzontali e verticali che escono dal loro ambito territoriale di riferimento (associazionismo, rapporti diretti con istituzioni europee e mondiali). Rivendicano maggiore autogoverno e rappresentatività. Il processo europeo ha favorito il decentramento negli Stati UE.

E' possibile quindi definire l'esistenza di differenti livelli di fornitura dei beni pubblici tra loro interconnessi e interdipendenti, da quelli sub-nazionali (dal Comune alla Regione), a quello nazionale, a quello transnazionale o continentale (l'Unione Europea o le grandi federazioni dagli Stati Uniti all'India), fino a quello mondiale. Di qui la necessità di definire un ventaglio di questioni centrali per il funzionamento del nuovo ordine multilivello, necessariamente consensuale e cooperativo (Bordino):

1. Quali beni pubblici e in quale misura debbono essere prodotti e forniti da ciascun livello;

2. Quali patti vanno definiti tra i molteplici livelli definiti;
3. Come realizzare un sistema fiscale multilivello per ripartire le risorse tra i vari livelli contributivi e assolvere le funzioni allocative e di promozione dello sviluppo in forme coordinate e sostenibili secondo le schede di preferenza dei differenti livelli comunitari;
4. Come legittimare democraticamente ai vari livelli i processi decisionali e il loro coordinamento;
5. Come costruire e comunicare una cultura politica condivisa nel quadro di una democrazia multilivello e multiculturale.

L'insieme delle questioni sollevate chiama direttamente in causa la costruzione del federalismo. Il nuovo ordine non può essere certamente sorretto dal centralismo degli Stati. Si manifesta quindi un'istanza di governo democratico su più livelli, ciascuno "indipendente e coordinato" con gli altri (Wheare), che coinvolga nel mondo anche i paesi non ancora appartenenti all'area delle libertà democratiche. Queste spinte trovano in Europa uno stato avanzato di riscontro grazie al processo di costruzione europea che concretizza un primo tentativo di governo istituzionale e democratico della globalizzazione.

2. La costruzione del federalismo in Europa e le condizioni di funzionalità.

Il pilastri fondanti del nuovo quadro federale di potere statale in costruzione sono:

1. Il patto di pace e di unione per la creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia;
2. Il riconoscimento della cittadinanza e del voto europei;
3. Il funzionamento delle istituzioni fondato sul principio del doppio livello di democrazia rappresentativa (europeo e nazionale) e della codecisione legislativa Parlamento europeo – Consiglio;
4. L'introduzione di una moneta unica, sostenuta da una Banca centrale europea (BCE) indipendente, di natura federale.

Nel modello federale europeo in costruzione, il bicameralismo – camera del popolo federale, camera degli Stati – è integrato dalla creazione del Comitato delle Regioni e dai principi di sussidiarietà, attribuzione e proporzionalità che creano un quadro dinamico interno di federalismo cooperativo e di poteri condivisi. Inoltre, con la creazione di una Banca centrale europea indipendente, a tutela di una politica di stabilità monetaria, si impone a tutti i livelli di potere - europeo, nazionale e sub-nazionale - la disciplina economica e finanziaria delle politiche di bilancio, ma anche la disciplina democratica delle rispettive autonomie, compresa quella fiscale, e del coordinamento tra livelli. I vincoli costituzionali della stabilità monetaria e dell'equilibrio di bilancio a tutti i livelli esprimono una condizione necessaria di base per la realizzazione della coesione sociale, della coesione infragenerazionale e della coesione territoriale.

Entrambi i vincoli richiedono però di essere integrati da tre interventi ai fini della coesione territoriale ma anche dell'efficienza del governo federale:

- Il primo e decisivo intervento riguarda proprio la creazione del governo federale, il superamento dell'Europa intergovernativa con il rilancio del processo costituente e soprattutto con la formazione di un sistema di forze politiche disposte a sostenere l'aumento del bilancio comunitario almeno al 2% del PIL UE (McDougall), un sistema fiscale europeo autonomo (e coordinato con i sistemi nazionali e sub-nazionali) e politiche di sviluppo a favore di tutte le regioni europee. Non può essere dimenticato che la questione meridionale è stata iscritta nell'agenda politica italiana con la formazione dei partiti di massa chiamati a raccogliere i voti da Lampedusa al Brennero. Sotto questo aspetto le elezioni europee del 2014, con la possibilità di determinare la scelta del Presidente della Commissione UE, sono decisive per la formazione di un sistema di forze politiche realmente europee, per attivare i meccanismi di formazione democratica della volontà politica e delle decisioni politiche federali.
- Il secondo intervento è quello di gestire le perequazioni finanziarie tra aree ricche e aree povere su scala locale, regionale, nazionale ed, infine, europea. La risposta è nel modello tedesco del Senato federale (*Bundesrat*) formato dagli esecutivi regionali (*Länder*). La funzione principale del *Bundesrat* è il governo del federalismo finanziario, attraverso il dialogo con il *Bundestag*, ponendo su un piano globale la mediazione tra le esigenze dei territori e quella del centro governativo di riferimento.

Il modello tedesco pone quindi in un contesto decisionale democratico e trasparente di solidarietà le scelte di compensazione finanziaria (Finanzausgleich o Fiscal sharing) verticali o orizzontali che si impongono nel coordinamento delle politiche economiche tra amministrazioni federate a fini di coesione. Ciò significa l'esigenza di instaurare il bicameralismo "camera del popolo-camera dei territori federati" a tutti i livelli, dal Comune alla Federazione europea, per il funzionamento della nuova articolazione di governo.

- Il terzo intervento interessa un nodo decisivo: il superamento della divergenza dei tassi di competitività delle aree periferiche europee nei confronti del nucleo produttivo trainato dalla Germania che si estende concentricamente alla Scandinavia, alla Polonia occidentale, alla Cechia e alla Slovacchia, all'Austria e all'Italia settentrionale. Le politiche europee strutturali e di coesione in Grecia, Italia meridionale, Spagna e Portogallo, ma anche a Cipro e a Malta, non hanno dato finora risultati soddisfacenti in termini di affermazione di strutture produttive locali in grado di sostenersi. I fondi erogati hanno anche raggiunto importi ragguardevoli - tra il 2,5 e il 4% del Pil annuale in relazione al PIL dei paesi beneficiati - e contribuito ad un ammodernamento infrastrutturale e al miglioramento delle condizioni di vita locale. Hanno, però, anche alimentato clientelismo politico, corruzione, manifestazioni di criminalità organizzata, espansione dell'occupazione pubblica improduttiva e dissesti finanziari, creando irritazione nei paesi pagatori netti dell'Europa del nord. Occorre trovare gli strumenti per contrastare queste deviazioni e favorire la nascita e il radicamento di forze produttive imprenditoriali e professionali locali, componenti di una società civile pluralistica e indipendente dall'influenza di retaggi feudali, di *camarille* di potere e di interessi mafiosi. Forze produttive attrici di una società civile orientata al rispetto della legalità. Esiste una questione meridionale italiana ed esiste una questione cruciale dell'Europa periferica centro orientale, balcanica e mediterranea. Il superamento del dualismo è decisivo per l'inclusione civile e sociale (Barca). Gap di competitività e inclusione civile e sociale impongono di riflettere sulla possibilità di muoversi in due direzioni complementari.

La prima direzione è quella del riordino della dimensione dei territori e delle collettività organizzate. In Italia è all'ordine del giorno il problema dell'accorpamento dei Comuni minori, della cancellazione (riduzione) delle Province e di una nuova mappa delle Regioni al fine di conseguire unità di governo più funzionali ed efficienti. Il problema si pone anche nel contesto europeo. Il federalismo non regge se non si afferma un equilibrio politico tra gli attori federati. Semplificando, si può accennare alla possibilità di promuovere raggruppamenti macroregionali, quali poli di sviluppo evolutivi verso forme di unioni federali sub-europee, sulla base dei nuovi orientamenti delle politiche strutturali europee (Euroregione baltica, Euroregione danubiana). In tal senso, la Grecia potrebbe partecipare a una macroregione dell'Europa sud-orientale (costruire l'unità politica dei Balcani), progetto eventualmente avviabile con la creazione *ad hoc* di un'Agenzia europea di sviluppo sul modello USA della Tennessee Valley Authority.

La seconda direzione è di più complessa percorribilità ma non può essere ignorata. Mette in evidenza l'impossibilità di considerare separatamente il governo dell'economia dalle sfide geopolitiche. Occorre una decisa politica di vicinato rivolta ad aprire ponti di collaborazione tra le regioni periferiche dell'Europa centro-orientale e del Mediterraneo con i paesi dell'ex URSS e del Mediterraneo. Il progetto *Desertec* va in questa direzione, l'*Assemblea parlamentare euro-mediterranea* costituisce il contesto per agevolare la transizione democratica del Medio Oriente e del Nord Africa. L'*OSCE* rappresenta la sede per la cooperazione con Russia, Ucraina, Bielorussia...

Occorre creare alla periferia dell'UE poli di sviluppo aperti verso il mondo, per articolare la distribuzione delle aree produttive e superare gli squilibri territoriali, civili e sociali che affliggono l'Europa.

Dobbiamo creare in Europa un federalismo multilivello che sia modello e motore per il governo del mondo, per il governo della globalizzazione, per superare ogni squilibrio.

oooo