

## DEMOCRAZIA LIBERALE E AUTONOMIA LOCALE

**ELVIO BACCARINI**

CENTRO DI RICERCHE STORICHE  
Rovigno

CDU 321.7 + 342.25(497.5Istria-Fiume)  
Saggio scientifico originale  
Aprile 1995

*L'intervento si occupa del problema dell'autonomia locale, vista dall'ottica teorica della democrazia liberale. Il problema viene posto tanto in linee teoriche generali, quanto in connessione alle richieste di maggiore autonomia locale provenienti dalla contea istriana e dalla città di Fiume, regioni di massima concentrazione della CNI. In questo intervento vengono esposti sia gli argomenti di chi sostiene lo stato centralizzato e si oppone all'autonomia locale, che gli argomenti della tradizione liberale.*

Il tema di questo intervento riguarda il ruolo attribuito all'autonomia locale dalla concezione teorica e politica liberal-democratica. Per concezione liberal-democratica, mi riferisco, con un significato molto vasto, alla concezione politica dello stato occidentale moderno. In particolare, alle caratteristiche che pongono a suo fondamento la tutela dei diritti umani: diritti alle libertà individuali, alle libertà politiche e al benessere. Ritengo che, a medio e lungo termine, nessuno di questi diritti possa essere garantito dallo stato centralizzato, quindi senza un'adeguata tutela delle autonomie locali. Il tema sembra molto attuale, visti i dibattiti tutt'ora in corso sul tema delle autonomie locali, nello spazio geografico di maggior concentrazione della nostra comunità nazionale (Fiume e Istria).

2. C'è un'idea che sta alla base della discussione che tenterò di sviluppare in questo intervento. E' l'idea che la democrazia si possa realizzare tanto nella libertà, quanto nell'autoritarismo. La democrazia è semplicemente il governo del maggior numero. Il maggior numero, comunque, può decidere di calpestare i diritti fondamentali del minor numero. Può, inoltre, concedere troppo potere agli organi centrali. In questi casi si presenterà il problema della libertà. Si può dire, perciò, che il vero problema della democrazia, non appena essa comincia a prender piede, non è la tutela stessa della democrazia, in quanto non appena inizia a nascere, la democrazia diviene inarrestabile. Come già notato dal marchese de Tocqueville nel secolo scorso:

*la democrazia rassomiglia alla marea che monta: essa non indietreggia se non per ritornare con più forza sui suoi passi, e dopo qualche tempo ci si accorge che tra queste fluttuazioni non ha mai cessato di guadagnare terreno.(1)*

Il problema autentico della democrazia è come farla nascere e crescere nella libertà, piuttosto che nella tirannide. Lo stesso de Tocqueville che prevedeva inarrestabile lo sviluppo della democrazia, teme la possibilità del sorgere di un nuovo tipo di tirannide.

*Se cerco di immaginarmi il nuovo aspetto che il dispotismo potrà avere nel mondo, vedo una folla innumerevole di uomini eguali, intenti solo a procurarsi piaceri piccoli e volgari, con i quali soddisfare i loro desideri. Ognuno di essi, tenendosi da parte, è quasi estraneo al destino di tutti gli altri: i suoi figli e i suoi amici formano per lui tutta la specie umana; quanto al rimanente dei suoi concittadini, egli è vicino ad essi, ma non li vede; li tocca ma non li sente affatto; vive in se stesso e per se stesso e, se gli resta ancora una famiglia, si può dire che non ha più patria.*

*Al di sopra di essi si eleva un potere immenso e tutelare, che solo si incarica di assicurare i loro beni e di vegliare sulla loro sorte. E' assoluto, particolareggiato, regolare, previdente e mite.(2)*

Qual è la medicina contro questi possibili mali della democrazia? A questa domanda hanno voluto rispondere de Tocqueville stesso e l'altro grande liberale suo contemporaneo, l'inglese John Stuart Mill. La risposta è semplice: esercitando la libertà, ovunque possibile. In particolare, educando lo spirito alla libertà nelle istituzioni politiche. Questo non sarà reso possibile da uno stato centralizzato, che voglia esso stesso occuparsi delle faccende dei propri cittadini, limitare le loro iniziative, controllare le loro ambizioni e voler risolvere i loro problemi in nome loro, invece di affidare agli stessi cittadini l'onere di essere guardiani di se stessi.

Con ciò, arriviamo al tema di questo scritto. Una delle medicine contro la degenerazione antiliberale dello stato moderno è offerta, sicuramente, anche dal decentramento dell'amministrazione, affidando vasti poteri agli organi di amministrazione locale. Affidiamo, ancora una volta, la parola a de Tocqueville, che parla dell'importanza che i comuni hanno per l'educazione politica dei cittadini.

*Proprio nel comune risiede la forza dei popoli liberi. Le istituzioni comunali sono per la libertà quello che le scuole primarie sono per la scienza: esse la mettono alla portata del popolo e, facendogliene gustare l'uso, l'abituano a servirsene. Senza istituzioni comunali una nazione può darsi bensì un governo libero, ma non ha ancora lo spirito della libertà. Le passioni passeggere, gli interessi del momento, il caso possono darle le forme esteriori della libertà, ma il dispotismo respinto nell'interno del corpo sociale, ricompare presto e tardi allla superficie.(3)*

Perché un'importanza così ampia attribuita agli organi locali, intesi come soggetti autentici della politica? La risposta è la seguente. Gli stati rappresentano comunità politiche molto ampie. In queste comunità, la partecipazione politica, tranne che per pochissimi cittadini, non può che esercitarsi indirettamente, soltanto con il voto attribuito ai rappresentanti parlamentari e, anche così, molto saltuariamente. Vediamolo, con le parole di John Stuart Mill.

*Un atto politico da compiersi solamente una volta in diversi anni, ed al quale il cittadino non sia stato giorno per giorno menomamente preparato, non migliora di certo il suo intelletto e le sue qualità morali; ora, se i cittadini non vengono incoraggiati ad assumersi collettivamente quell'attività sociale prima curata dalle classi favorite, il governo centrale avocherà a sé non solo l'intera amministrazione sociale, ma molti di quei compiti che vengono adempiuti da individui od associazioni.(4)*

Inoltre, le questioni di governo statale sono spesso troppo distanti dagli interessi quotidiani dei cittadini e, in quanto tali, destimolanti per l'interesse alla partecipazione. La partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale è maggiormente possibile. Ecco, allora, che la concessione di poteri più vasti a questi organi favorisce una partecipazione politica in grado di elevare la coscienza sugli affari comuni, la competenza nella deliberazione politica e la capacità dialettica.

Il governo centrale quale rapporto dovrebbe avere nei confronti degli organi locali? Nella maggior parte dei problemi, il governo centrale dovrebbe limitarsi a fornire informazioni, consigli e stabilire le regole politiche generali (che nello stato liberale sono soltanto quelle della tutela delle libertà fondamentali e del benessere dei cittadini). L'idea fondamentale di Mill, a proposito dei rapporti tra stato e organi dell'amministrazione locale è: realizzare il massimo decentramento del potere che non danneggi l'efficacia dello stato e la centralizzazione soltanto delle informazioni che il potere centrale deve raccogliere dalla periferia, per poi diffondere alla periferia stessa.

3. Un rapporto così concepito tra potere centrale e organi locali favorirà un dialogo tra il governo ed i cittadini, non più persi in una massa troppo numerosa, ma partecipi in organi intermedi. Con ciò si pone un nuovo argomento a favore dell'autonomia locale: non soltanto essa favorisce l'educazione liberale dei cittadini, ma li aiuta anche nell'assicurare il retto funzionamento dell'aspetto protettivo della democrazia. La democrazia, infatti, ha il suo ruolo principale proprio nella tutela dei diritti dei cittadini (seppure, le garanzie che essa offre non sono assolute, come abbiamo già visto). La democrazia, idealmente, ha il compito di affidare il potere sovrano alla popolazione, in modo che essa non debba subire le prevaricazioni dei governanti.

Nella pratica politica, però, questo ideale trova molte difficoltà. Un motivo è la grande concentrazione di attività svolte dallo stato, che rende impossibile ai cittadini di controllarlo. Un altro motivo è che la comunità politica troppo grande e, quindi, il peso specifico di ogni cittadino e di organizzazioni che non siano i grandi partiti o le grandi associazioni sindacali è quasi inesistente. Il decentramento del potere statale otterrebbe il doppio effetto di diminuire la portata di entrambi questi problemi. Da un lato è più facile, per i cittadini, seguire e, quindi, controllare gli organi di potere locale, a loro più vicini. Dall'altro lato, gli organi locali divengono istituzioni intermedie, ed esse stesse possono porsi nel ruolo di guardiano nei confronti dello stato. Infine, gli organi di amministrazione locale si possono porre nel ruolo di intermediari tra lo stato ed i cittadini, altrimenti troppo distanti. Si possono, soprattutto, porre nel ruolo di portavoce dei problemi dei cittadini nei confronti dello stato.

Il tema che stiamo indicando in questo paragrafo è particolarmente importante. E' stato rilevato da molti studiosi del totalitarismo che la caratteristica peculiare di questa particolare forma di governo despotic della società di massa è quella di porre i cittadini in rapporto diretto con la leadership politica. Questo rapporto diretto regala ai cittadini l'illusione di una partecipazione attiva alla questioni politiche. Li priva, però, della partecipazione attiva stessa.

La miglior medicina contro la degenerazione totalitaria della democrazia è vista nell'istituzione di organi intermedi, in grado di mitigare il potere del governo e di servire da supporto ai cittadini nei loro rapporti con lo stato.

L'autonomia locale, quindi, ha un ruolo protettivo, oltre a quello educativo, che abbiamo già visto. Vediamo, infine, ancora uno dei suoi ruoli, quello di tutela delle differenze.

4. Nella società contemporanea le differenze tra i vari componenti sono notevoli. Diversi raggruppamenti sociali, diverse comunità etniche, religioni diverse, individui portatori di sistemi di valori diversi, anche differenze biologiche naturali convivono all'interno delle stesse comunità politiche. E' ovvio pensare che anche le diverse regioni componenti un qualsiasi stato siano portatrici di differenze notevoli, spesso trasversali nazionalmente e, comunque, dipendenti dalla tradizione, dalla storia e dalle caratteristiche geografiche di ciascuna regione. Come deve reagire lo stato di fronte a queste differenze?

Come quasi sempre, anche qui ci troviamo di fronte a due proposte alternative. C'è da un lato chi vuole annichilire le differenze. Le ritiene portatrici di instabilità e debolezza della comunità politica nell'insieme. Dice, chi ragiona in questo modo: non è mica vero che differenze religiose, etniche, linguistiche, di semplici tradizioni diverse, regionali, provocano continui conflitti, fino ai più tragici, o almeno indeboliscono la comunità politica nel suo insieme? Allora, remota causa, removetur effectus, eliminiamo le differenze e vivremo in pace, comunque con uno stato più efficace.

Questo modo di pensare può avere due origini diverse. Un' origine che definirei maligna, che è quella del semplice desiderio di dominio. Il personaggio descritto, in questo caso, non si impegna, in realtà, per una pacifica convivenza. Essa è soltanto una copertura per le sue reali ambizioni: sottomettere (e, alla fine, annichilire) chi non appartiene al suo gruppo. Gli argomenti che si appellano alla pacifica convivenza sono soltanto un inganno.

Il nostro sostenitore della comunità monolitica, può, però, essere anche sincero e animato da buone intenzioni. Egli può pensare che, veramente, le differenze provocano conflitti e indeboliscono l'efficacia dello stato e che, quindi, bisogna affidare ogni potere ad un potere centrale, affinché esso deliberi sulla religione, sui valori culturali e sulla completa dimensione intellettuale dei cittadini. I primi germi di questa tradizione di pensiero, seppure indirettamente, sono rintracciabili nella storia del pensiero politico occidentale moderno in Thomas Hobbes. Si possono ricordare, ad esempio, le sue riflessioni sulla religione, affidata in tutto alla volontà del sovrano, unico interprete legittimo della verità rivelata.(5)

Indipendentemente dal tipo di motivazioni, possiamo trattare allo stesso modo i sostenitori della comunità monolitica. Ritornando al tema preciso del nostro intervento, possiamo constatare che nell'una o nell'altra variante, mi sembra di poter dire, gli oppositori all'autonomia locale, anche dalle nostre parti, siano identificabili nel ragionamento che abbiamo appena presentato. Agli argomenti tradizionali, c'è l'aggiunta, nel secondo interprete della proposta volta al monolitismo, dell'idea che è il particolare momento attraversato dalla Croazia a essere sfavorevole ad un maggiore decentramento. La centralizzazione sarebbe

indispensabile nell'attuale momento storico, mentre il decentramento amministrativo verrebbe applicato non appena possibile.

5. Vediamo, ora, di replicare ai sostenitori del monolitismo. Ci appelleremo a due tipi di argomenti che fanno parte del tradizionale arsenale del pensiero liberale. Il primo argomento si appella alle vicende storiche dell'Europa occidentale. Come ha messo in luce John Rawls, anche nel suo libro più recente(6) se è vero che le differenze religiose, etniche, ecc. possono essere cause di conflitti, è anche vero che proprio il liberalismo possiede le cure più efficaci ai possibili mali. L'Europa ha saputo uscire dal periodo di tragiche guerre religiose, soltanto quando ha abbracciato il principio della tolleranza. L'insegnamento che si può trarre da questo fatto è molto importante. Esso dimostra che la sussistenza di differenze in un corpo politico è un fenomeno in gran parte incontrollabile. Volerle sopprimere conduce, molto spesso, soltanto a conflitti irriducibili. Il vero approccio, nei confronti delle differenze, quindi, deve essere quello dell'adozione di una politica liberale e tollerante, che unica può affievolire, se non sempre eliminare, i conflitti nella comunità politica.

Questo insegnamento può essere ritenuto valido anche a proposito del tema che più ci interessa in questo intervento, quello dell'autonomia locale. Possiamo dire, coerentemente con l'idea esposta sopra, che la convivenza in uno stato che riscontra differenze culturali, di tradizioni, ecc. tra le sue diverse regioni, sarà più probabile e, quindi sarà anche più probabile la stabilità dello stato intero, se si rispetteranno le differenze locali in uno spirito di tolleranza. Non vedo come questa tolleranza indispensabile alla convivenza pacifica possa essere instaurata senza un sufficiente spazio alle autonomie locali. Private di questa condizione, le regioni periferiche di uno stato si sentiranno vittime di imposizioni ingiuste e, quindi, saranno votate all'antipatia verso il governo centrale. La centralizzazione accentuerà i conflitti, invece di indebolirli, renderà lo stato in quanto tale meno efficace, invece dell'inverso.

6. Vediamo, ora, un altro tipo di argomenti, quelli che sostengono che le differenze non indeboliscono una comunità politica, bensì hanno proprio la capacità inversa, quella di rafforzarla. Nell'esporsi, non possiamo che rifarci alla classica trattazione del problema di John Stuart Mill.(6)

Le differenze, sono, secondo Mill, preziose sempre. Egli si riferisce soprattutto a differenze intellettuali e di opinione. La sua difesa delle differenze di opinione è la seguente:

1. L'opinione contrasta può essere quella vera; di conseguenza, annichirla vorrebbe dire privata l'umanità di una parte di verità.

2. L'opinione contrastata può essere falsa; però, proprio l'evidenza della sua falsità ci aiuta a percepire la veridicità della nostra opinione, che se non si fosse confrontata con l'opinione falsa sarebbe soltanto un pregiudizio, seppure, casualmente, raffigurante una verità.

3. La situazione più probabile e più frequente si ha quando ciascuna opinione contiene una parte di verità; un progresso nella ricerca della verità sarà raggiunto con la sintesi delle diverse opinioni; questa sintesi, però, è possibile soltanto se le due opinioni possono confrontarsi liberamente.

Vediamo, ora, come trasporre l'argomento di Mill nella difesa delle autonomie locali. Il nostro presupposto è che regioni diverse siano portatrici di tradizioni diverse, quindi di codici culturali diversi. Ora, di regola, è difficile parlare di tradizioni culturali come di portatrici di verità. Però, possiamo dire che tradizioni culturali diverse siano portatrici di valori artistici, morali, folkloristici, umani ecc. diversi. Similmente a quanto fatto da Mill, possiamo chiederci: come possiamo sapere quali sono i valori in grado di arricchire meglio una vita umana se non permettiamo loro di competere in modo equo? Inoltre, il caso più probabile sarà quello di regioni, con tradizioni diverse, ciascuna portatrice di valori diversi, tutti ugualmente importanti per una vita umana più ricca. Soffocare una di queste tradizioni vorrebbe dire, per lo stato, privarsi di valori in grado di arricchire se stesso ed i suoi cittadini individualmente.

Non vedo, comunque, ancora un volta, come questo soffocamento possa essere evitato senza la concessione di una vasta autonomia locale. L'autonomia locale, quindi, è una fonte di arricchimento culturale per tutto lo stato.

**7. Concludiamo.** Tutti gli argomenti teorici generali che siamo riusciti ad esporre parlano a favore dell'autonomia locale, a condizione che le richieste di autonomia locale non si trasformino in local-sciovinismo. E' alla luce di questi argomenti che dobbiamo valutare anche le attuali richieste di una più vasta autonomia locale. In particolare, a proposito delle regioni istriana (in Croazia e Slovenia) e fiumana, dove assieme alla popolazione maggioritaria c'è il maggior insediamento anche della nostra comunità nazionale, possiamo dire che si tratta di regioni specifiche, come ogni altra regione, all'interno degli stati sovrani nei quali si trovano. I valori dello spazio del quale parliamo sono indubbiamente la multiculturalità e la convivenza che si sono sviluppate e, presso la popolazione locale, sono ormai saldamente radicate. Voler limitare il fiorire di questi valori vorrebbe dire privare lo stato intero di una grande ricchezza civile e morale. Questa limitazione, probabilmente, avviene in modo sufficientemente dannoso anche impedendo agli organi locali stessi di strutturare documenti che abbiano il potere di sancirli.

Vediamo, quindi, che i timori dei sostenitori della centralizzazione sono mal riposti. La centralizzazione provoca molti più danni di quanti ne risolva. E' la decentralizzazione, invece, che rappresenta la risposta autentica a molti problemi dello stato moderno. Questo è un discorso sull'autonomia locale. Ovviamente, il discorso sull'autonomia è rigidamente separato da possibili discorsi sull'indipendenza. L'impegno per l'autonomia è di per sé un impegno per lo stato liberale. Come confermano gli esiti di alcune recenti lotte indipendentiste, la lotta per l'indipendenza, invece, non sempre è una lotta per lo stato liberale.

## NOTE:

- 1) **Tocqueville, A. de**, Antologia degli scritti politici (a cura di V. de Caprariis e N. Matteucci) Il Mulino, Bologna 1978, p. 48.
- 2) **Tocqueville, A. de**, La democrazia in America, trad. it. Rizzoli, Milano 1992, p. 732-733.
- 3) *Ibid.*, p. 70.
- 4) **Mill, J.S.**, Sulla "Democrazia in America" di Tocqueville, trad. it. Guida Editori, Napoli 1971, p. 110.
- 5) **Hobbes, T.**, Leviatano, trad. it. Laterza e figli, Bari 1991, parti III e IV.
- 6) **Rawls, J.**, Political Liberalism, Columbia University Press, New York 1993.
- 7) **Mill, J.S.**, Saggio sulla libertà, trad. it. Il Saggiatore, Milano 1992.

**SAŽETAK:** *Tekst se bavi problemom lokalnih autonomija, praćenim s teorijskog stajališta liberalne demokracije. Problem je postavljen kako s teorijskog generalnog stajališta, tako i povezan sa zahtjevima šire lokalne autonomije, koji dolaze iz Istarske županije i Grada Rijeke, regija u kojima se nalazi najveći dio talijanske nacionalne zajednice. Prikazuju se argumenti onih koji podržavaju centraliziranu državu i odupiru se lokalnoj autonomiji: stvaranje sukoba i oslabljenje države. Ovim se argumentima suprotstavljaju argumenti iz liberalne tradicije: najbolji je stav prema razlikama tolerancija a ne pokušaj njihovog obuzdavanja; razlike, ako su podržane tolerancijom, pojačavaju političku zajednicu, a ne oslabljuju istu; lokalna autonomija posjeduje odgojnu vrlinu za demokratski liberalni odgoj građanstva. Poštivanje posebnosti spomenutog geografskog prostora, koje podrazumjeva lokalnu autonomiju, značilo bi gajenje vrijednosti tolerancije i multikulturalnosti tradicionalno prisutnih u spomenutom prostoru.*

**POVZETEK:** *Tekst se ukvarja z problemom lokalnih avtonomiji, katere spremljajo teoretična stališča liberalne demokracije. Problem je zastavljen tako z teoretičnega generalnega stališča, povezan je pa tudi z zahtevami širše lokalne avtonomije, ki izhajajo iz Istrske Županije mesta Reke (regije v kateri živi največji del italijanske nacionalne skupnosti). Predstavljeni so argumenti tistih ki podpirajo centralizirano državo in se opirajo lokalni avtonomiji: povzročanje spopadov in slabitev države. Slednjimi argumenti se zoperstavljajo argumenti iz liberalne tradicije: najboljše je stališče do razlik-toleranca, ne pa poskus njihovega omejevanja; razlike katere podpira toleranca, krepijo politično skupnost; lokalna avtonomija vsebuje vzgojne značilnosti za demokratično liberalno vzgojo meščanstva spoštovanje lokalne avtonomije, bi pomerilo podpiranje vrednost tolerance in multikulturalnosti tradicionalno prisotnih na omenjenem prostoru.*