



## **Regioni, rappresentanza, sussidiarietà Esiste una prospettiva per le Autonomie Locali?**

di **Raffaele Cattaneo**

Presidente del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente CALRE

E' per me una grande soddisfazione vedere qui riuniti tanti amici e colleghi che provengono da regioni di tutto il mondo! Benvenuti a tutti! Grazie di essere qui, grazie per aver accettato l'invito della CALRE e della Assemblea legislativa della Lombardia.

Ringrazio il Presidente **Roberto Maroni**, governatore della Lombardia, al quale mi lega amicizia e spirito di collaborazione fattiva, per la sua partecipazione e il suo saluto.

Rivolgo il mio saluto e il mio ringraziamento a ciascuno di voi. Voglio indirizzare un pensiero particolare a chi viene da più lontano e rappresenta associazioni importanti di parlamenti regionali e subnazionali.

Saluto quindi il Presidente **Curt Bramble**, della NCSL, National Conference of State Legislatures dagli Stati Uniti; il signor **Lin Chin-Chang**, Presidente TCF – Taiwan Local Councils Representatives da Taiwan, Cina; il signor **Yoshiaki Matsuda**, Presidente JLC – Japanese Local Councilors Alliance dal Giappone; il signor **François Ouimet**, Vice Presidente dell'Assemblea nazionale del Quebec, dal Canada; il signor **Sandro Locutor**, Presidente UNALE, Unione nazionale dei Legislatori e degli Stati con potere legislativo del Brasile e la Signora **Maria Leobeth Deslate-Delicana**, consigliere del PCL, Philippine Councilors League, dalle Filippine.

Insieme a loro saluto le loro delegazioni e tutti i partecipanti che vengono da altri Continenti.

Saluto altresì i colleghi europei a cominciare dal signor **Markku Markkula**, Presidente del CoR il Comitato delle Regioni Europee, l'istituzione che rappresenta ufficialmente le regioni e le autonomie locali presso l'Unione Europea e di cui mi onoro di essere membro; il signor **Karl Heinz Lambertz**, Presidente AEBR – Associazione delle Regioni Europee di confine e primo Vice Presidente del CoR; il signor **Clemens Lammerskitten**, Vice Presidente del Congresso Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa; il signor **Magnus Bertsson**, Vice Presidente Tesoriere dell'Assemblea delle Regioni europee (AER).

Un grazie speciale ai colleghi della CALRE e in particolare alla Vicepresidente signora **Pilar Rojo Noguera**, i membri dello Steering Committee, i Presidenti dei Gruppi di Lavoro. Saluto il signor **Franco Iacop**, Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome italiane.

Il secolo che ci siamo lasciati alle spalle consegna alla storia traguardi straordinari, come l'incredibile sviluppo tecnologico, la conquista della luna, i viaggi nello spazio, una larga diffusione del benessere e della crescita, seppure ancora in modo ineguale. Allo stesso modo il XX secolo è stato segnato da eventi tragici, da drammi di dimensioni prima sconosciuti all'umanità, come le due guerre mondiali e le conseguenze inimmaginabili dei regimi totalitari.

Tuttavia il XX secolo io credo verrà ricordato innanzitutto come il secolo della democrazia.

Interi popoli in tutto il mondo hanno combattuto per ottenerla, spesso con indicibili sacrifici, e molti ci sono riusciti.

Per la prima volta nella storia infatti la democrazia si è affermata progressivamente nello scenario mondiale come uno standard globale, riconosciuto dalla comunità internazionale come modello di legittimazione per gli Stati e soprattutto desiderato e ambito dai popoli di tutto il mondo come garanzia di libertà, di partecipazione e di protagonismo dal basso.

Sul piano pratico siamo ancora molto distanti dall'idea di una vera democrazia globale. Ma è innegabile che il “*governo del popolo*”, con le sue regole formali e il proprio *ethos*,

rappresenta un traguardo a cui gran parte dell'umanità guarda con speranza, come il miglior modello di governo possibile.

Il XXI secolo si è aperto nel segno della globalizzazione. Essa è un fenomeno complesso che ha generato una spinta formidabile verso una sempre maggior integrazione tra i diversi paesi, non solo dal punto di vista economico. La facilità delle comunicazioni e degli scambi fra gli uomini e i popoli porta infatti con sé anche la richiesta di maggior pluralismo e più libertà. Dunque chiede più democrazia.

La forza della globalizzazione ha avuto un effetto dirompente in diversi ambiti, incluso quello politico ed istituzionale. Essa ha innescato o comunque accentuato processi di grande trasformazione politica, con un rafforzamento delle istituzioni sovranazionali – dalle Organizzazioni internazionali alle Unioni politiche come la UE – e un contestuale indebolimento degli Stati nazionali e dei loro apparati.

Abbiamo conosciuto la democrazia come forma di governo strettamente connessa alla nascita o allo sviluppo delle Nazioni e degli Stati nazionali. La democrazia è cresciuta all'interno dei confini degli Stati; le frontiere ne rappresentavano il limite e la garanzia: passando i confini nazionali – presidiati dalle armi della polizia e degli eserciti – si poteva entrare o lasciare uno stato democratico. Quanti uomini e donne hanno perso la loro vita in questo tentativo, alla ricerca di quella libertà cui aspira per natura il cuore di ogni uomo e della quale la democrazia è custode e garante!

Oggi, con la globalizzazione, le frontiere degli Stati e i confini delle cittadinanze divengono sempre meno rigidi, meno definiti, più permeabili. Il senso stesso dell'appartenere a un territorio sta cambiando: con gli strumenti di comunicazione globale si può parlare, stare in contatto, ci si può vedere in tempo reale pur vivendo a migliaia di km di distanza, da ogni angolo del mondo compresi i più remoti.

Muoversi anche fisicamente è diventato più facile e meno costoso, non solo per le merci ma anche per le persone, benché le migrazioni di massa cui stiamo assistendo nel mondo ci ricordino che purtroppo non per tutti è così facile e sicuro. In Europa, con l'applicazione del Trattato di Schengen, ci siamo addirittura abituati a passare da uno Stato all'altro senza

frontiere, senza barriere, né controlli di polizia. Le frontiere sono cadute, la democrazia sembra affermarsi alla scala globale.

Eppure in questo contesto la democrazia, come tradizionalmente l'abbiamo conosciuta, fa più fatica a gestire la complessità delle relazioni che caratterizzano la vita sociale, economica, politica. Il rapporto fra territorio e istituzioni sta cambiando radicalmente e non sempre per il meglio

Le tradizionali istituzioni democratiche, i parlamenti e i governi nazionali, subiscono l'erosione della sovranità statale, in un contesto in cui il potere si sposta verso l'alto, verso livelli sovranazionali. Non solo il potere politico, ma anche quello economico, finanziario, mediatico.

La conseguenza è che è più difficile sostenere la domanda che viene dai nostri cittadini, è più difficile dare loro risposte concrete e gestire un potere reale attraverso lo strumento della legge, frutto del confronto democratico dentro i parlamenti. È difficile farlo senza compromettere l'aspettativa dei cittadini o la natura stessa della democrazia.

Quante volte di fronte a problemi globali come il cambiamento climatico, il governo della finanza speculativa, la lotta alla fame, il rilancio della crescita i parlamenti nazionali e regionali si sono sentiti investiti di un potere più formale che reale? I cittadini percepiscono queste difficoltà e reagiscono perdendo fiducia nelle istituzioni.

Sì, l'esito di questo cambiamento è una grande crisi di fiducia.

I nostri cittadini, in tutto il mondo, mandano segnali di sfiducia verso le tradizionali istituzioni democratiche. Essi sentono le istituzioni sovranazionali e globali troppo lontane da loro, dai loro problemi, dalla loro vita quotidiana. Istituzioni spesso governate da burocrazie impersonali e fuori dal controllo democratico diretto. Al tempo stesso sentono troppo inadeguate alla soluzione dei loro problemi le istituzioni democratiche nazionali e locali.

Lo provano ricerche internazionali che confermano come a livello mondiale la fiducia che i cittadini ripongono nei parlamenti nazionali sia particolarmente bassa.

Quasi sempre i Parlamenti si collocano all'ultimo posto fra le diverse istituzioni testate per il grado di fiducia dei cittadini.

A questo si unisce un tendenziale calo globale della partecipazione dei cittadini alle elezioni. E' un altro segnale preoccupante. Questo quadro è determinato probabilmente anche dalle inefficienza delle strutture burocratico-amministrative, così come da sempre presenti fenomeni clientelari e di corruzione, che minano alla base la fiducia dei cittadini e le stesse promesse universalistiche della democrazia.

Non possiamo ignorare quanto sta accadendo! Dobbiamo capire il cambiamento e proporre soluzioni adeguate.

Capire il cambiamento comporta innanzitutto riconoscere che la democrazia parlamentare degli stati nazionali oggi non basta a se stessa.

La questione a me sembra più profonda di quanto appaia oggi e il malessere della democrazia più radicale.

Ci dobbiamo interrogare, e lo faremo in questi due giorni, su come è possibile contrastare questa sfiducia prima che si trasformi in un deficit di democrazia. Quando tanti cittadini in tante parti del mondo non riescono più a cogliere il nesso positivo tra le istituzioni democratiche e la loro vita quotidiana il futuro diventa più incerto e preoccupante.

Io credo, ma sono certo di poter dire che tutti noi crediamo, che rafforzare il ruolo dei parlamenti regionali e sub-nazionali possa dare nuova linfa alla democrazia, accrescendo la fiducia dei rappresentati nei rappresentanti.

Da dove potrà ripartire infatti un percorso di fiducia nella democrazie e nelle istituzioni se non dal basso? Potranno i nostri cittadini ritrovare ragioni adeguate per confidare nella capacità delle istituzioni democratiche di dare voce ai loro interessi e alle loro aspirazioni se offriremo loro in futuro un "nuovo ordine mondiale" fondato solo su un unica o poche istituzioni globali? No, non potranno! Il giorno in cui dovesse sorgere il sole su un unico Parlamento planetario chiamato a sostituire ogni altra forma di rappresentanza democratica io spero di essere già morto!

La democrazia potrà ritrovare slancio e vitalità solo ripartendo dalle comunità locali e dal territorio, dal livello che i cittadini sanno essere più vicino a loro e che possono controllare più direttamente.

Per queste ragioni il livello di sovranità regionale e sub-nazionale acquista a mio parere oggi un'importanza strategica a tutte le latitudini.

Ogni comunità locale sente infatti un legame costitutivo con la propria terra. Ognuno di noi è legato fin nell'animo, nelle corde più profonde del proprio essere al luogo in cui è nato e cresciuto, dove sono sepolti i suoi cari, dove ci sono le sue radici, la sua famiglia, gli amici più cari. Il legame al proprio villaggio o alla propria città, così come quello con la propria regione, contea, land o stato che sia, è originale e costitutivo, è più profondo dell'appartenenza a uno stato nazionale o a una comunità sovranazionale.

Io sono italiano ed europeo, ma sono e sarò sempre innanzitutto lombardo, perché essere lombardo descrive meglio la tradizione, la cultura cui sento di appartenere: un modo specifico di pensare, di mangiare, di concepire il lavoro, il rapporto con la realtà e con gli altri. Chi di noi non può dire lo stesso del suo stato negli USA o in Brasile, del suo land in Germania o della sua Comunidad autonoma in Spagna o della sua provincia o regione in Giappone, Cina o nelle Filippine?

Si può e si deve avere come orizzonte il mondo, ma si nasce sempre in un luogo preciso, dove sono piantate saldamente le nostre radici e si manifestano i multiformi tratti distintivi e i codici culturali di ogni comunità.

La chiave di una possibile soluzione agli interrogativi posti dalla globalizzazione e alla crisi di fiducia sta dunque nella relazione tra locale e globale.

Il localismo da solo non è in grado di affrontare le sfide del nostro tempo e chiude in una autoreferenzialità improduttiva.

La globalizzazione, se perde il legame col territorio, genera omologazione, crea modelli culturali senza radici che vengono rigettati dalle comunità che li sentono distanti e frutto della mentalità dominante.

Abbiamo bisogno di ripensare nuovi modelli che diano contenuto all'idea di una democrazia "glocale", cioè globale e locale al tempo stesso.

A fronte di questa situazione comune a tutti i paesi e continenti, con forme e gradi diversi, quale è il ruolo che le assemblee legislative regionali sono chiamate a svolgere? Quali sono i problemi da risolvere e gli strumenti da utilizzare? Dove può trovare fondamento una nuova rivendicazione di sovranità?

Questo è il tema di cui ci parlerà **Piero Bassetti** - Presidente del think tank Globus et Locus e Presidente della Fondazione Giannino Bassetti che lavora sui temi dell'innovazione e dei suoi impatti sulla società - nel suo Keynote Speech sul futuro della sovranità. Piero oltre che un grande amico, maestro e intellettuale di spessore è un profondo conoscitore della politica e dell'amministrazione, soprattutto regionale. Egli è stato uno dei padri del regionalismo italiano ed il primo presidente della Regione Lombardia dopo la sua nascita all'inizio degli anni '70.

Il confronto sul futuro della democrazia riecheggia oggi quello che è stato nella prima metà dell'800 il dibattito sulla libertà degli antichi e dei moderni, quando **Benjamin Constant** teorizzava la centralità del sistema rappresentativo come il più adatto per governare la società del tempo, sempre più grande e complessa. Egli sosteneva che la delega ai rappresentanti del popolo della difesa delle proprie libertà fosse la condizione per garantirle. Nella Grecia di Pericle, l'uomo, al contrario, trovava nell'attività politica diretta, nella partecipazione alla Agorà, la conferma di appartenere alla polis e dunque di essere libero.

Oggi il dibattito, lo comprendiamo bene tutti, non può essere più fra democrazia rappresentativa o democrazia diretta. Nella grande "agorà" della società globale devono convivere diversi livelli di partecipazione e di rappresentanza, in grado di dialogare fra loro in una relazione sinfonica, proprio come in una orchestra dialogano diversi strumenti, ciascuno con il proprio timbro, suonando un tema comune.

Interrogarsi sulle modalità attraverso cui identità territoriali e rappresentanze regionali possano trovare nuova forza è un passo importante per iniziare a tratteggiare una democrazia "glocale" adatta a questo nostro secolo di globalizzazione e di grandi cambiamenti.

Come possiamo affrontare una democrazia da ripensare in una relazione diversa tra livello locale, nazionale e sopranazionale, con la redistribuzione di quote di sovranità su più livelli istituzionali, ma anche il coinvolgimento dei soggetti sociali, in un sforzo collettivo per cogliere le grandi opportunità di questo secolo di transizione?

In questo percorso ci viene in soccorso il lavoro del professor **Gary Marks**, che insegna all'Università del North Carolina Chapel Hill e anche all'Università di Amsterdam. Egli, davvero gradito ospite, ha coniato il termine *Multilevel governance* per descrivere un metodo di decision making non necessariamente istituzionalizzato. A lui abbiamo affidato il secondo Keynote Speech. La Teoria della Governance Multilivello è forse oggi lo strumento scientifico più significativo di cui disponiamo per le nostre riflessioni, nel tentativo di rispondere alle domande politiche che ci siamo fatti. Un approccio teorico di grande significato che ci permette di illuminare i procedimenti attraverso cui vengono prese le decisioni, che non possono essere più semplicemente identificabili come attuazione di una volontà del vertice ma devono tenere conto di interessi diffusi e di più livelli di governo.

Cari colleghi membri dei nostri parlamenti regionali e sub-nazionali,  
Gentili ospiti,  
Signore e signori

Abbiamo bisogno di una riscossa dei nostri parlamenti!  
Abbiamo bisogno di un Rinascimento della democrazia!

Occorrono donne e uomini che sentano su di sé la responsabilità di tentare l'impresa di una difficile ri-legittimazione dei parlamenti regionali e più in generale della democrazia parlamentare.

Parafrasando il grande **Karl Popper** gli elettori, i cittadini, sono disorientati tanto più perché non riescono ad identificare il volto dell'attuale "nemico della democrazia", che determina un indebolimento nei fatti del rapporto di rappresentanza. Questo genera sfiducia e disillusione.

La sensazione che talvolta avvertiamo di esercitare un potere per molti aspetti marginale, di essere ridotti a semplice "provincia amministrativa" di decisioni prese altrove, forse anche



prevalentemente fuori della politica, è una sensazione che nella pubblica opinione si amplifica e si proietta come un mosaico informe di una democrazia “acefala” a cui, in diversi contesti, si contrappongono forme di governo elettive ma autoritarie.

Al tempo stesso però la nostra esperienza quotidiana ci dice che senza il contributo dei nostri parlamenti e delle nostre comunità regionali e locali non si possono affrontare realmente né tantomeno risolvere i grandi temi del nostro tempo.

Temi come quelli che affronteremo domani nei gruppi di lavoro: la competitività dei nostri territori e i nuovi paradigmi della crescita; la lotta alla povertà estrema e l’obiettivo della fame zero; la costruzione di reti di welfare veramente efficaci anche di fronte a sfide epocali come le migrazioni di interi popoli; la sostenibilità dello sviluppo globale come indicata nei Millenium Goals delle Nazioni Unite; le risorse per finanziare politiche veramente efficaci e misurabili nei loro risultati; il ripensamento del valore della norma e delle politiche. Sono certo temi che non possiamo risolvere da soli, ma al tempo stesso che non possono essere affrontati e risolti senza il nostro contributo.

Da dove dunque possiamo partire per questa impresa? Su quali navi possiamo imbarcarci per sfidare il mare incognito dell’avvenire della democrazia?

Noi non possiamo che partire dal territorio. Le nostre assemblee costituiscono gli interpreti più efficaci delle loro comunità. In primo luogo i nostri parlamenti sono espressione di territori e di comunità locali con i quali intrattengono una relazione diretta e in cui il potere si delinea con maggiore chiarezza, non offuscato dagli schermi dei sistemi sovranazionali. Sono questi i nostri veri punti di forza, che ci permettono di ambire ad un ruolo sempre più attivo sullo scenario politico, che costituiscono altresì un alimento di quel bene prezioso che è la partecipazione responsabile dei cittadini alla vita politica, da cui deriva la nostra autorità.

Inoltre possiamo partire da alcuni valori e principi condivisi. Sono quelli che abbiamo scritto nel Manifesto di Milano che ci accingiamo ad approvare al termine dei nostri lavori.

Noi tutti crediamo nella centralità della persona, con i suoi diritti e la sua dignità, ma anche come soggetto capace di azione positiva, vero protagonista della vita sociale, capace di

unirsi ad altri con fiducia nella volontà di cooperare per dare risposte ai bisogni individuali e comunitari. Crediamo che i cittadini siano capaci di svolgere il loro compito in quanto portatori di un ethos conforme ai valori della democrazia.

Crediamo nella forza del Principio di Sussidiarietà. Esso trae origine dal presupposto che la società, con la propria creatività e capacità di iniziativa nasce e viene prima dello Stato, così come le istituzioni locali vengono prima di quelle globali. Non è dunque lecito che le Istituzioni di livello superiore si sostituiscano alle Istituzioni di livello inferiore, come quelle rappresentative delle comunità locali, se quest'ultime possono meglio rispondere nell'esercizio delle proprie funzioni ai bisogni delle proprie comunità. È un'idea che afferma la piena responsabilità dei diversi livelli di governo e postula sia la fiducia nelle nostre società che negli individui che la compongono.

Noi tutti crediamo fermamente nella democrazia parlamentare come forma più matura di espressione della volontà popolare e aspiriamo a una piena e compiuta democrazia globale perché siamo consapevoli dell'importanza che ricoprono i Parlamenti come luoghi per assumere le decisioni collettive e dirimere le controversie fra gli uomini, le comunità e i popoli attraverso l'uso della parola e del dialogo anziché della violenza.

Infine noi tutti riconosciamo il ruolo essenziale di una politica esercitata con forte senso di responsabilità, dignità ed onore, al servizio della comunità, al fine di prendere decisioni che rispondano ai bisogni della collettività, rispettando le libertà in gioco ed esercitando l'attività politica come perseguimento del bene comune e dell'interesse generale.

Sono questi i ferri del nostro mestiere. Con essi possiamo affrontare la prospettiva politica, una politica alta, che ci interroga; questo primo Forum vuol essere l'occasione per dare vita ad una riflessione sostanziale su questi temi e l'inizio di un percorso per costituire un network internazionale di parlamenti regionali e sub statali, in grado di dare un contributo reale al consolidamento globale della democrazia. Per questo mi auguro che non resti un evento unico e isolato ma che qualcuno voglia raccoglierne l'eredità e voglia candidarsi a organizzarlo nuovamente.

Colleghi membri dei nostri parlamenti, noi siamo le formiche della democrazia!

Le formiche ogni giorno fanno la loro piccola ma significativa parte. Esse stanno attaccate alla terra, con umiltà e sacrificio. Non si innalzano presuntuose verso spazi infiniti. Spesso si caricano di pesi più grandi di loro per servire ed essere veramente utili alla loro comunità. Sono instancabili e non smettono mai di lavorare. Sono molte e lavorano insieme per un bene comune. Se una viene schiacciata altre prendono il suo posto.

Noi come le formiche dobbiamo essere instancabili nel costruire insieme giorno per giorno, la casa della democrazia. Un edificio sempre fragile, perché esposto al vento della libertà, ma dove ciascuno possa trovare il proprio posto per vivere in pace e armonia con tutti. Così vogliamo portare il nostro contributo all'edificazione di una vera democrazia globale o meglio locale.

Grazie a tutti. Auguri di ogni successo al nostro World Forum delle Assemblee Legislative regionali e subnazionali.

Auguro che tutti gli uomini di tutti i popoli possano sperimentare quel grande bene che è la democrazia e la libertà, oggi e in futuro.

Milano, 23 ottobre 2015

