



*Carta Etc. n. 3 - 3 Ottobre 2005*

## **MUNICIPI FEDERALI**

**di Giorgio Ferraresi\***

Docente del Politecnico di Milano

La Rete del Nuovo Municipio discute "Il federalismo municipale solidale" nella sua terza Assemblea nazionale degli enti locali che "fanno partecipazione" (ad inizio novembre, con la Regione Puglia e il comune di Bari). Indirizza quindi i propri lavori sul tema della democrazia sostanziale e del progetto locale come fondazione delle autonomie, dell'autogoverno e del federalismo; lo discute nella Rete (con i Comuni, ma anche con le Province ed ora le Regioni, le Associazioni e i Laboratori universitari e territoriali ) ma si assume anche la responsabilità di proporlo con voce alta alla politica come questione discriminante. E questa iniziativa si connette con il Cantiere (e con i "cantieri locali", con le molte iniziative di interferenza del società civile, nelle "fabbriche" dei partiti per il programma).

Perché questa priorità? Perché occuparsi ora (invece che delle importanti scelte di un programma di governo sulle politiche economiche, del lavoro, internazionali, ecc.) di queste modalità e forme della democrazia e dell'autonomia nello (dallo) Stato che appaiono, a prima vista, solo pre-questioni di regole e di metodo? Il perché, prima ancora che essere reso esplicito in termini strutturali e anche teorici, si manifesta con tutta evidenza immediata nella osservazione di ciò che ora sta avvenendo.

Clamorosamente, l'attualità pone sul proscenio la questione della democrazia, un tentativo di "golpe" delle regole elettorali da parte della maggioranza, una truffa tutta interna al gioco della rappresentanza. Questo però non è che l'ultimo atto (anche se disperato) di un radicale sistematico degrado della democrazia formale, ben espresso nella sua interpretazione peggiore, il berlusconismo: la intangibilità, ingiudicabilità sociale dell'eletto, dell'unto dal Signore, la forma autoritaria del governo, la dittatura senza regole della maggioranza degli eletti, il presidenzialismo di. E ciò corrisponde, come una altra coerente faccia della stessa medaglia, ad un federalismo dei "governatori" che è una riproduzione decentrata nelle regioni del centralismo autoritario di Stato.

Questo attacco e questo degrado diffuso richiede una riposta frontale e di alternativa radicale che coinvolga, oltre la politica, la società civile, che propone e pratica una alternativa al federalismo di Stato fondata sulla partecipazione.

Un programma di svolta politica, per riferirsi particolarmente al centrosinistra, appare ben lungi dal poter essere afferrato in assenza di una interazione tra apparati politici e società civile (associazioni, reti cooperative e solidali, movimenti, istituzioni di base, progetti locali); con il mondo cioè dei protagonisti del mutamento in atto, di politiche pubbliche di matrice sociale e municipale, locale, politiche pubbliche anche non istituzionali, politiche e pratiche di economia solidale e altre modalità di relazioni umane, di valorizzazione dei beni pubblici. Si manifesta invece una resistenza cieca, pervasiva, nei confronti di questa relazione da parte degli apparati politici dominanti.

In termini strutturali ciò può appunto essere definito come "autoreferenza del politico", una permanenza patologica di questo fenomeno, segnato dalla debolezza della "forma partito", teso alla semplice sopravvivenza di sé, ma persistente, "gommoso", respingente. Si riproduce in questa forma "tardiva", la "crisi di transazione" tra stato (e mercato) e "terzo attore", cioè la mancanza di comunicazione e interazione tra i due attori dominanti

---

\* Direttivo Associazione "Rete del Nuovo Municipio".

delle politiche e delle economie ("il sistema") e il soggetto dell'azione civica e del progetto locale (l'"homo civicus" direbbe Franco Cassano).

### **Un federalismo reale già in atto.**

È indiscutibile che questo processo sia in atto; tracciati importanti di autonomia che progetta e sperimenta, di partecipazione che vive un proprio percorso e, indirettamente, produce anche esiti istituzionali ed elettorali, e sta cambiando forme e schieramenti del governo reale del paese. Prima le amministrative comunali e provinciali, poi le regionali (gran parte dei comuni e delle province e quasi tutte le regioni al centrosinistra) hanno riconfigurato la geografia politica degli enti locali; offrono, in questi termini, una occasione storica.

Ma questi processi che sono alla base della grande occasione di un governo dal basso, non vengono riconosciuti come punto di riferimento e come risorsa dalla miseria della politica di Stato e di apparato perché sono di altra natura (autonoma, civile, istituzionale di base) rispetto a tali ceti e apparati, e provocano una reazione di rigetto immunitario. "Si tratta in realtà di espressioni sociali che incidono nella stessa questione del potere senza assumerla come obiettivo diretto: un 'nuovo paradigma della democrazia' ed una 'neopolitica' oltre 'il politico': espressione di nuove forme in corso della democrazia a base locale, che hanno al centro la partecipazione e la formazione di un nuovo 'spazio pubblico'; ma sono anche modificazione "antropologica" di stili e finalità di vita, processi di solidarietà e di responsabilizzazione, di nuova interpretazione dei bisogni, dei servizi, dello stesso concetto di welfare e delle politiche dei beni pubblici; e forme di consumo e di processi di produzione..." (dal documento programmatico dell'assemblea di Bologna 2004 del Nuovo Municipio).

L'alternativa programmatica e anche elementi di mutamento delle forme di governo e di rappresentanza (di cui tanto si discute) ci sono già, nel senso che sono in marcia nello spazio sociale e municipale, diffuso, molteplice. E' un processo locale e di rete, ma è in grado di agire strutturalmente su temi "strategici" e di proporre quindi elementi di indirizzo generale. In questo spazio municipale, che è attaccato in modo sempre più duro dal governo nazionale, si affrontano nodi cruciali delle politiche pubbliche. "... Di fatto e sempre più programmaticamente, di fronte alla crisi finanziaria ed al disperato furto nel bilancio nazionale delle risorse locali, il welfare municipale regge le politiche sociali contando sulle proprie forze; e nelle azioni sociali nello spazio municipale si esprimono le controtendenze alla liquidazione della gestione pubblica dei servizi e per la valorizzazione e l'uso sociale di beni pubblici ad iniziare dall'acqua e dai rifiuti. Di fronte alla crisi economica ed alla precarizzazione del lavoro si manifestano iniziative territoriali di altro sviluppo per la valorizzazione delle produzioni locali, per l'inclusione in nuovi processi produttivi, per una nuova agricoltura, per il trattamento autosostenibile dei cicli della stessa produzione industriale. Di fronte all'imbarbarimento delle leggi sull'immigrazione ed alla timide controproposte dell'opposizione, sono gli enti locali ed i movimenti sociali ad assumere il carico dell'accoglienza e dell'offerta di cittadinanza, in particolare nella espressione del diritto di voto sperimentato e statuito localmente e attaccato dalle politiche di governo; e nel tentativo, espresso anche in una rete di regioni 'democratiche', di mettere in discussione i lager dei Centri di permanenza temporanea. Di fronte alla politica di guerra del governo ed alle mediazioni riformiste nazionali, nello spazio tra movimento e municipalità si praticano le iniziative per la pace e la cooperazione internazionale, i mille incroci intermunicipali con i paesi del Sud. E per una economia non bellica, cioè non fondata sulla espropriazione e lo sfruttamento delle risorse mondiali ma sullo scambio equo delle diverse risorse territoriali..."

### **Il federalismo antropologico**

L'autogoverno locale come fondamento del federalismo della partecipazione municipale solidale.

Questi processi di partecipazione e di governo locale "sono" il federalismo reale ed auspicabile: il federalismo della partecipazione municipale e solidale. E' quello che alcuni studiosi (Silvio Trentin citato nei lavori di P. Gangemi) definiscono il "federalismo antropologico": fondato prima di tutto sulle azioni e sui comportamenti sociali prima che sulle forme di legge, sulla capacità di iniziativa autonoma, di progetto dei cittadini in uno spazio pub-

blico; una autonomia che si rapporta, attraverso la partecipazione, alle istituzioni, le più prossime innanzitutto, ma che può anche produrre politiche pubbliche non istituzionali o pre-istituzionali (ciò che il Nuovo Municipio ha definito "contro-municipio"). Il ruolo dell'istituzione di base, quando si apre alla partecipazione, diventa quello dell'autogoverno locale dentro questa interazione, e comprende processi di potenziamento, normazione, statuzione di politiche socialmente condivise.

Queste concezioni di autonomia /autogoverno sono quindi i principi del federalismo che non si impone per legge, autogenerato "dal basso". In particolare, si sottolinea che questa concezione dell'autonomia sociale non può essere confusa con (o ridotta a) il liberismo individualista, e comunque non è un semplice "non dominio" sui soggetti (il "lasciar fare"); è piuttosto "responsabilità", e ha natura essenzialmente relazionale, è propria dei soggetti collettivi, è cooperativa, solidale. Si tratta di quella autonomia che vediamo all'opera nei movimenti in generale (anche a scala mondiale, "altermondialisti"). Ed è un'autonomia che chiede di ridefinire politiche pubbliche istituzionali nello stesso senso. La fondazione di spazio civico, come detto, ne è un carattere distintivo ed una tendenza fondamentale. Questa condizione di possibile governo dal basso si verifica nel modo più esteso proprio mentre viene statuito per legge il federalismo della "devolution": nella possibile modifica imminente della Costituzione si traduce il disegno della destra, in realtà profondamente neocentralista, statalista e autoritario, sia nel governo dello Stato nazionale che nella norma dei nuovi piccoli Stati regionali. E' lo Stato che "devolve" i "propri poteri" dall'alto,.

### **L'alternativa alla "devolution"**

Qui in realtà si ripropongono a confronto due poli della concezione del federalismo che stanno nella nostra storia: dal ruolo rilevante dei comuni medievali, alle formazioni delle signorie e degli stati minori nel Rinascimento, sino al processo di formazione dello Stato nazionale (ove il pensiero federalista variamente presente ha sostanzialmente ceduto alla concezione centralista) e sino al riaccendersi fertile del confronto sul federalismo nella Resistenza ed ai segni federali fondamentali nel patto costituente: un federalismo come processo che nasce dalla società civile, dalla pratica sociale e dell'autogoverno di istituzioni di base e che induce "dal basso" nelle Stato regole di relazione reciproca delle autonomie, un principio del federalismo della stessa natura del processo in atto che sopra si è descritto; all'opposto, un federalismo che essenzialmente discende dalla autorità sovraordinata dello Stato, il quale per legge decentra nei territori i poteri "assegnando" aree di autonomia. Un principio che si potrebbe semplificare nella definizione "federalismo di Stato"

Ora nella "devolution" si intende imporre in forma estrema il "federalismo di Stato"; la posizione leghista che sta passando discende addirittura da ipotesi di secessione (il che è a dire formazione di più Stati). Questa deformazione del patto costituzionale si pone così esattamente in contrapposizione frontale con la pratica in atto di un autogoverno locale in rete che è espressa in modo rigoroso nel federalismo a base municipale, che è nel "dna" latente della nostra storia "poco nazionale".

La contrapposizione della "riforma" della destra alle potenzialità di governo dal basso nei territori è resa ancora più esplicita infatti dalla sistematica azione di demolizione delle autonomie comunali che il governo centrale mette in atto, sia per sottrazione di risorse che per erosione dello spazio di gestione del territorio e di servizi.

### **Percorsi di autogoverno**

La prospettiva del municipalismo (federato in reti) prevede anche la elementare vertenza in corso per la difesa della risorse finanziarie e degli spazi gestionali dei comuni, ma conduce anche a perseguire politicamente, strategicamente alcuni nodi fondamentali: la sovranità nell'autogoverno (dei diritti di cittadinanza); la costruzione di reti antigerarchiche; la ridefinizione di ruoli degli enti.

Il Documento programmatico già citato della Rete rivendicava il diritto dei municipi a generare nuova norma in relazione alle pratiche sociali, anche anticipando o mutando la legge dello Stato. E individuava due ambiti di sperimentazione avanzata, nelle estensioni dei diritti di cittadinanza e nella responsabilità di territorio.

Il federalismo municipale si esprime in reti antigerarchiche, con ciò conducendo alla ridefinizione di ruoli degli enti locali maggiori, Province, Regioni; ma anche degli apparati stata-

li. Questo approccio al federalismo, in quanto esce dalla dimensione del singolo comune, si fonda appunto su reti sociali e inter-istituzionali di base come soggetto primo dell'autogoverno. Lo si legge nella molteplice formazione in atto di reti inter-municipali attive ed innovative, capaci di trattare questioni di area vasta e di carattere strategico (locale di ordine superiore).

La dimensione "verticale" della relazione istituzione locale / soggetti sociali che si esprime nella pratica partecipativa di ogni municipio, corrisponde quindi anche ad una dimensione "orizzontale" antigerarchica nel governo del territorio ampio ed al trattamento di politiche strategiche. Emerge così la potenzialità del municipalismo di assumere caratteri pluridimensionali, di essere principio e modo che si estende dal comune ad ampi sistemi territoriali del locale, ad interessare il territorio del federalismo in ambiti come quello provinciale e regionale. Questo conduce a ridefinire il ruolo degli enti sovraordinati, Province, Regioni (potenzialmente ne potrebbe ridefinire anche la struttura e la geografia), mettendone in discussione il modo di governo piramidale. Si propone per questi enti un nuovo ruolo di "co-pianificazione" che si fonda su azioni di sostegno, generalizzazione, servizio, definizione di quadri e strumenti per le politiche nascenti dal municipalismo federato.

Questo processo è già iniziato nelle "nuove province", con adesioni alla Rete del Nuovo Municipio (Milano, Ascoli le prime e molte altre coinvolte) definendo il concetto di "province dei comuni". Ma il messaggio si estende ora alle prospettive di ristrutturazione del ruolo delle regioni.

Il municipalismo federato introduce allora anticorpi nella filiera autoritaria e centralista dello stato (più o meno decentrata,) e nei modelli di sviluppo "imposti" nei territori

## **Il progetto dell'autonomia**

Il federalismo municipale non riguarda quindi solo buone regole di governo locale, forme dell'istituzione o modalità virtuose delle azioni sociali: è anche questo, ma il federalismo è prima di tutto, come sinora si è detto, autonomia, progetto in corso che anticipa e fonda le regole. Così come la partecipazione non esiste (o è solo un gioco cortese), se non permette ai soggetti di incidere su scelte rilevanti, strutturali, così il federalismo municipale non è autonomia ed autogoverno reale se non opera su alternative ai modelli imposti, eterodiretti; in termini di economie, caratteri dello sviluppo/ desviluppo, strutture e culture del territorio.

Almeno due temi di questo tipo, discriminanti in questa fase, sono al centro della pratica della cittadinanza attiva: il welfare municipale fondato sui servizi e beni pubblici; ed i percorsi di nuove economie.

Vi è una profonda correlazione tra la prospettiva di un federalismo fondato sull'autogoverno e il tema del "welfare municipale" e della difesa e valorizzazione dei beni pubblici. Il federalismo centralista e l'autoritarismo neoliberista colgono esattamente (in negativo) questa correlazione: distruggere l'autonomia comunale è una loro opzione di carattere strategico, proprio per costruire la base della privatizzazione dei beni pubblici e della aziendalizzazione e commercializzazione dei servizi. La politica sanitaria di Formigoni in Lombardia ne è un esempio ideologicamente esplicito: da un lato vi è una sottrazione di sovranità ai comuni mediante una gestione del sistema centralizzata a livello regionale, per cui i comuni sono ridotti a passacarte burocratici. Dall'altra, il servizio è affidato operativamente sempre più a soggetti "sociali/aziendali", al privato sociale nella sua accezione mercantile.

Al contrario appare sempre più chiaro che vi è una sola basilare garanzia della riaffermazione del carattere pubblico di beni e servizi. Ed è la fondazione della disponibilità dei beni e dei servizi nello spazio pubblico della relazione tra istituzione di base e società insediata: ove la relazione non è mercantile ma fondata sulla cittadinanza e sulla collaborazione, con l'auto-organizzazione sociale cooperativa nella gestione del servizio. Si tratta di ben altra versione, virtuosa, della sussidiarietà.

Chi fruisce di un servizio e di un bene pubblico non è un cliente ma un cittadino ed un abitante, che assume corresponsabilità appunto nello spazio pubblico, civile.

Si può inoltre sostenere che welfare municipale e produzione pubblica di servizi non possono non avere fondamento su un controllo, o meglio una "sovranità" sui beni pubblici (aria, acqua, cicli delle materie prime e seconde e dell'energia), e sul bene pubblico primario

che li comprende, il territorio. Queste sono le basi strutturali della autonomia del "pubblico/civico".

La sovranità e la responsabilità di territorio sono anche il fondamento di possibilità di "altro sviluppo": una riattivazione del "ciclo di riproduzione" del valore territoriale. L'autogoverno in rete (il federalismo municipale) si esprime infatti, strutturalmente, nella valorizzazione del patrimonio locale, dei caratteri distintivi propri dei territori e delle società insediate. E induce la formazione di ricchezza durevole che esprime le "chances" dei territori, fondate su risorse endogene e sulle qualità proprie dei luoghi. Le diverse vie allo sviluppo (o meglio alla trasformazione qualitativa) sono la base dell'autogoverno e della sovranità; e le reti interlocali sono il terreno di "scambio non ineguale" tra diversità.

Nel contesto di crisi dello sviluppo industriale e della produzione quantitativa e omologata appare sempre più chiaro che, in generale, il futuro delle economie risiede nella produzione di qualità differenziata nei diversi territori e culture, caratterizzata localmente, distinta per luogo di origine. E questa opzione si pone come "la" risposta di fronte al nuovo mercato internazionale invasivo della produzione omologata a basso costo ed a bassa qualità, ed è un'opzione che può riprodurre a scala mondiale una rete di scambio delle diversità e delle qualità differenziate per culture e caratteri locali.