



XV Congresso

Roma, 29 ottobre-1 novembre 2016

Federalismo e sovranità dei cittadini

di Valerio Federico e Zeno Gobetti

hanno collaborato Demetrio Bacaro e Alessandro Massari

(1a Versione)

Federalismo e sovranità del cittadino

Introduzione

Il termine “**federalismo**” presenta almeno due significati differenti. In un primo senso esso può essere considerato come la teoria dello Stato federale, ovvero come la semplice descrizione dell’assetto istituzionale dei poteri di una particolare forma di Stato. Un’altro significato, invece, evidenzia più una concezione generale della società. Il primo termine si presta ad essere più definito e quindi più semplice da utilizzare. Tuttavia, appare riduttivo comprimere il federalismo al solo aspetto istituzionale poiché si deve riconoscere che tale dottrina ha prodotto un pensiero politico che investe la società nel suo complesso.

Vi sono almeno **tre elementi del pensiero federalista** che è necessario evidenziare per chiarire il contenuto di questo lavoro.

In primo luogo, il federalismo in tutte le sue forme **si oppone al principio della sovranità nazionale**¹. L’idea che i popoli si siano organizzati in Stati nazionali sovrani che dividono e delimitano lo spazio fisico in organizzazioni politiche tra loro completamente separate sul piano giuridico, politico e sociale, rappresenta il punto centrale di contestazione del pensiero federalista. La storia degli ultimi secoli ha mostrato come tale concezione abbia realmente prodotto condizioni sul piano delle relazioni internazionali che hanno favorito la soluzione violenta dei conflitti attraverso la guerra. Il massacro delle due guerre mondiali ha mostrato il volto più violento di tale concezione politica al punto che emersero nuove istanze federaliste² per porre rimedio al disastro che si era prodotto. Tuttavia, la forma politica dello Stato-nazione, così diffusa e così radicata nella cultura politica globale, non poteva essere archiviata così semplicemente. **La resistenza dello Stato nazionale** a tale processo di cambiamento ha prodotto lo svuotamento delle più sincere spinte federaliste europee degli anni ’50 del secolo scorso, trasformando un progetto federalista in una **unione intergovernativa**. E’ necessario notare come sia stata proprio la forma politica dello stato-nazione ad aver prodotto quelle frontiere, quel confine che oggi si vuole militarizzare per respingere masse disperate di migranti. Una delle maggiori fonti di tensione politica che agita l’occidente oggi riguarda la tensione tra le **politiche dell’“apertura” e quelle della “chiusura”** del confine sia per le persone sia per le merci. In questa tensione apertura-chiusura si giocano le sorti del futuro politico dell’Europa e forse anche la stabilità globale. In questo senso il federalismo rappresenta oggi un pensiero politico che allenta la rigidità del confine verso una concezione più aperta ed inclusiva.

¹ La sovranità moderna è caratterizzata dal fatto di essere considerata assoluta, indivisibile e inalienabile.

² Si pensi alle istanze sorte a Ventotene per gli Stati uniti d’Europa

In secondo luogo, il federalismo si oppone alla **concentrazione del potere politico**, poiché ciò rappresenta il maggior pericolo per la libertà dei cittadini favorendo degenerazioni autoritarie del sistema politico. Il potere federale è **un potere diffuso** nello spazio, fisico e politico. Ciò garantisce l'equilibrio necessario alla tutela dei diritti e del Diritto. In tale senso il pensiero federalista si associa alla tradizione del pensiero liberale che vede nella **separazione ed equilibrio dei poteri**³ il nucleo fondante di uno Stato liberale.

Infine, il federalismo si pone come questione strettamente legata **alla democrazia**. La diffusione del potere politico non deve solo riguardare il territorio e le istituzioni locali, ma anche il cittadino. Assicurare la **sovranità al cittadino** in ambito locale e globale deve essere l'obiettivo di fondo dell'azione radicale.

*"Il cittadino come centro di libertà e di diritti, un centro intorno al quale, e in funzione del quale, deve organizzarsi il potere pubblico in tutte le sue articolazioni". Si tratta di "restituire a ciascuno le chiavi del proprio destino attraverso un recupero del diritto di governare sé stessi"*⁴

I cittadini esercitano la sovranità, che dovrebbe **"appartenere"**⁵ loro, nelle forme e nei limiti delle leggi che formano il Diritto. Le leggi, le regole, in Italia, in molti casi non producono Diritto, sono **ineffettive**, ovvero non producono gli effetti per le quali sono nate. Senza effettività della legge, e più in generale della regola, a tutti i livelli istituzionali, **la democrazia rappresentativa risulta essere un mandato vuoto**⁶. A questo si aggiunge la **sottrazione da settant'anni della "seconda scheda"**, della possibilità per i cittadini di ricorrere all'istituto referendario, così come agli strumenti di iniziativa popolare, strumenti che dovrebbero integrare la democrazia rappresentativa. E infine la **violazione del diritto alla conoscenza**, un diritto non

³ Il concetto di separazione ed equilibrio dei poteri non deve essere ristretto all'ambito giuridico-istituzionale che riguarda solo i poteri politici sanciti in un testo costituzionale. Si deve intendere in maniera più generale alle forme di potere che si strutturano nella vita di una società.

⁴ **"Accendere di democrazia la politica: dal cittadino-plebe al cittadino democratico"** di Mario Patrono – **RADICALI ITALIANI** Verso un "nuovo possibile". Progetto per una riforma "radicale" delle istituzioni europee, statali e dell'ordinamento regionale.

⁵ Alla base, e sullo sfondo, uno degli enunciati di cui si compone il primo articolo della Costituzione: <La sovranità appartiene al popolo>. Il verbo <appartiene> è decisivo. Indica disponibilità e indica un carattere di continuità: anche nelle forme della democrazia "rappresentativa", la quale pertanto non si esaurisce nel diritto, da parte dei governati, di scegliere i governanti attraverso il voto alle elezioni. Il contenuto della democrazia, si è detto bene, <non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere>; non che <abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)>. (**"Accendere di democrazia la politica: dal cittadino-plebe al cittadino democratico"** di Mario Patrono – **RADICALI ITALIANI** Verso un "nuovo possibile". Progetto per una riforma "radicale" delle istituzioni europee, statali e dell'ordinamento regionale).

⁶ Va aggiunto che solo il 20% delle leggi approvate viene da iniziativa parlamentare, l'80% da iniziativa governativa (<http://blog.openpolis.it/governo-renzi-linfografica-sui-2-anni-di-attivita>). La centralità del potere esecutivo nella produzione legislativa del nostro paese è evidente. Circa il 30% delle proposte di legge governative completa l'iter, contro neanche l'1% di quelle parlamentari. Il governo Renzi in questo conferma un trend consolidato. Il forte squilibrio nella percentuale di successo di fatto ribalta quella che è costituzionalmente la ripartizione dei ruoli fra potere esecutivo e potere legislativo (http://minidossier.openpolis.it/2016/02/Fidati_Di_Me). Dal 2008 a oggi sono state depositate 75.538 interrogazioni, il 64,41% non ha mai ricevuto una risposta dai membri del governo (<http://blog.openpolis.it/2016/02/26/ministro-non-risponde-le-interrogazioni-parlamentari-nel-governo-renzi/6129>)

codificato ma essenziale in una democrazia a tutti i livelli istituzionali. La violazione di tale diritto si manifesta in Italia sia per la natura e la proprietà dei mezzi di informazione, in mano ai Partiti o a pochi grandi gruppi industriali, sia per l'assenza di un sufficiente livello di **accountability** – di capacità delle istituzioni di rendere conto sulle politiche pubbliche e la conseguente capacità di governo e controllo del cittadino. Controllo che il cittadino non ha, né direttamente né tramite i suoi rappresentanti, rispetto all'enorme area di produzione ed erogazione dei servizi locali. Il controllo effettivo degli organismi partecipati, che forniscono i servizi, è in mano di fatto a partiti, clientele e reti di potere e manca una misurazione scientifico-comparativa attraverso indici di qualità dei servizi.

L'ineffettività del diritto, la crisi del mandato rappresentativo, l'inefficacia degli strumenti di democrazia diretta, la mancanza di trasparenza e l'incontrollabilità dei servizi pubblici sono le componenti fondamentali della crisi della sovranità del cittadino in Italia.

I tre elementi del pensiero federalista che abbiamo presentato (l'opposizione al principio della sovranità nazionale, il contrasto alla concentrazione del potere politico e la promozione della sovranità del cittadino) tracciano un percorso politico per il futuro dell'Italia e dell'Europa che merita di essere tradotto in progetti politici ambiziosi. Questa impostazione del federalismo tende a superare la rigidità di un spazio politico chiuso. In questo senso si propone una concezione del federalismo che rifiuta l'idea di un **federalismo interno ed uno esterno** alle realtà statuali. Questa logica tende ad ascrivere il federalismo dentro una concezione classica dello Stato. Questo errore di fondo ha portato ad una interpretazione scorretta e forviante del pensiero federalista su cui alcuni movimenti politici, come la Lega nord, hanno giocato le sorti del loro successo politico-elettorale. **Il regionalismo** prodotto negli ultimi decenni e il secessionismo non sono in nessun modo legati alla storia del pensiero federalista. Al contrario essi rappresentano semplicemente forme più elaborate di un centralismo statale che non cede potere.

Si è a lungo pensato che il processo di formazione di uno Stato federale potesse avvenire "dall'alto" attraverso il decentramento o, per usare un termine diffuso, attraverso la *devolution*. Tali processi non hanno dato gli esiti sperati. Non poteva essere altrimenti visto che difficilmente una organizzazione politica cede spontaneamente potere ad altre più piccole. Il **federalismo non può che partire dal "basso"** attraverso una distribuzione omogenea ed equilibrata del potere politico nei diversi livelli istituzionali secondo il principio della sussidiarietà verticale.

Le forme di autonomia che proponiamo per i Comuni, connaturate ad un assetto federale, partono anche dalla convinzione che il cittadino accresca la sua sovranità e quindi la sua stessa libertà.

In questo senso il tema **del federalismo europeo e quello municipale, non possono essere considerati separatamente**. Essi rappresentano elementi dello stesso progetto politico. Sul legame tra autonomia, responsabilità e libertà e sulla utilità di ampie autonomie locali nel quadro di un sistema federale europeo si esprime, ad esempio, Luigi Sturzo che nel 1951 disse che *"sarebbe inconcepibile un'Europa*

democratica e federata, se non vi fosse l'articolazione di una vita municipale autonoma, tanto più sinceramente federale quanto più intimamente autonoma. L'autonomia che si rivendica deriva dal senso di libertà che è coscienza dei propri diritti e dei propri doveri, che è autolimitazione disciplinata e senso di responsabilità".

Proponiamo dunque strumenti di politica pubblica capaci di aprire il governo locale, strumenti che **accrescano la capacità di contare dei cittadini**, anche fuori dai partiti e dai passaggi elettorali.

Le liberalizzazioni e l'apertura alla concorrenza dei servizi locali, restituirebbero alle famiglie e agli individui la scelta dell'impresa alla quale affidarsi e garantirebbero maggiore qualità. Lo stesso criterio di apertura al cittadino dovrebbe essere applicato ai servizi sociali alla persona spostando la scelta dall'amministrazione – che oggi seleziona organizzazioni private, cooperative etc. – direttamente al cittadino.

Infine vanno promosse quelle forme innovative di produzione di servizi locali riconducibili alla cosiddetta **sharing economy**, che avrebbero, se ben accompagnate dalle istituzioni anche attraverso strumenti tecnologici, l'esito di sottrarre all'intermediazione di interessi politici un'area di servizi che verrebbe sostanzialmente lasciata a meccanismi di collaborazione spontanea.

Proponiamo dunque **un modello alternativo** a quelli che si sono susseguiti in Italia, modelli, in forma diversa, centralizzati e in mano a partiti o ad oligarchie "private". Un modello alternativo sia alla gestione pubblica tradizionale – quella delle partecipazioni statali e delle municipalizzate, quelle della proprietà formalmente pubblica - che a un sistema, in piedi da venticinque anni, di esternalizzazione di servizi ad imprese o organizzazioni collaterali agli interessi di potere, tutto basato sull'affidamento diretto, sulla discrezionalità politica. **Un modello federale che si fonda su conoscenza, concorrenza e Diritto.** Un modello concorrenziale sui servizi pubblici fondato su liberalizzazioni, strumenti di misurazione scientifico-comparativi della qualità, forme innovative di libera produzione e fruizione di servizi condivisi tra cittadini. Un modello con forte autonomia tributaria per comuni e città dove i cittadini possano esprimersi sulle scelte tributarie anche con referendum vincolanti.

L'assetto istituzionale più adeguato a restituire sovranità al cittadino è il Federalismo. Federalismo che nella sua forma europea si riassume negli **"Stati Uniti d'Europa"**, unico livello istituzionale in grado di giocare una partita di democrazia, diritti, libertà e competitività sullo scenario globale. Nessun Paese da solo è in grado di fronteggiare sfide come le migrazioni, le grandi crisi finanziarie, il mutamento climatico o il terrorismo internazionale. Oggi sono gli Stati nazionali a fallire, così come un'idea d'Europa: quella delle patrie e dei trattati, quella intergovernativa, quella delle reazioni nazionali che non sono altro che illusioni nazionali. Un'Europa federale accrescerebbe la sovranità dei cittadini sulle politiche pubbliche europee e quindi sulle dinamiche transnazionali.

Il federalismo nella sua forma locale, comunale, cittadina, garantisce invece all'individuo la possibilità di **affermare la sua sovranità al livello istituzionale** a lui

più vicino e di avere, di conseguenza, un **maggiore controllo** della qualità dell'azione amministrativa sperimentandone direttamente gli effetti, a partire dai servizi pubblici. In Italia vi è una sproporzione tra i poteri, ancora ridotti, dell'istituzione locale, dei Comuni, delle città e il peso sociale, economico ed ecologico di queste realtà urbane sulla qualità della vita della popolazione.

Chiediamo che i Comuni dispongano della leva tributaria autonoma, con una piena capacità impositiva sulla prima casa e sui servizi senza dipendere quasi completamente dai trasferimenti statali come avviene ora e senza un aumento complessivo della fiscalità, per responsabilizzare l'amministrazione nei confronti dei cittadini che potranno così verificare l'utilizzo del proprio denaro. *"Alcuni beni e servizi si traducono in benefici localmente circoscritti: in questi casi un'offerta decentrata permette ai poteri locali di fornirli in quantità che corrispondono a costi e preferenze specifici"*⁷. Una forma di sovranità popolare, di potestà effettiva di governo del cittadino è certamente quella di pagare le tasse potendone verificare e sperimentare direttamente l'utilizzo. L'operazione del Governo Renzi di azzerare le imposte sulla prima casa, anziché ridurre quelle sul lavoro (imprese e lavoratori), come da noi proposto, va nella direzione opposta rispetto a forme di federalismo municipale fiscale, proprio nella fase di definizione del livello istituzionale 'Città Metropolitana'⁸.

In questo lavoro ci proponiamo di approfondire alcuni aspetti che riteniamo centrali di questo modello alternativo autenticamente ispirato alla tradizione del pensiero federalista.

In particolare, nella prima parte del lavoro sarà presentata una breve descrizione dell'ordinamento degli enti locali in Italia evidenziando le criticità e proponendo soluzioni che consentano di far emergere un reale autonomia, in particolar modo in materia fiscale e tributaria, di tali enti alla luce del rapporto con lo Stato e soprattutto con l'unione europea.

⁷ Il federalismo fiscale e l'Unione Europea di Marco De Andreis (2010) - Qual è la distribuzione ottimale delle funzioni di governo tra i diversi livelli, quello centrale europeo, quello nazionale e quello regionale/locale? La teoria del federalismo fiscale può aiutarci a trovare le risposte giuste. Elaborata da Richard Musgrave nel 1959 e in seguito da Wallace E. Oates, essa si basa sulle tre principali funzioni economiche di governo: stabilizzazione, distribuzione e allocazione. Secondo questa teoria, le prime due funzioni vanno svolte dal governo centrale, mentre l'allocazione può essere ripartita tra i diversi livelli, seguendo un criterio di coincidenza fra beneficiari e contribuenti.

Quello che conta è l'incidenza spaziale dei benefici: coloro che usufruiscono della fornitura di beni a un dato livello di governo dovrebbero essere gli stessi che provvedono al relativo finanziamento. (...) La divisione del lavoro fra i diversi livelli del governo per quanto riguarda l'offerta di beni pubblici è giustificata dalle diverse preferenze territoriali esistenti nell'ambito di un'ampia giurisdizione qual è ad esempio una federazione. Alcuni beni e servizi si traducono in benefici localmente circoscritti: in questi casi, un'offerta decentrata permette ai poteri locali di fornirli in quantità che corrispondono a costi e preferenze specifici. Ne consegue che la tassazione di fattori altamente mobili - come i redditi da capitale e in minor misura i profitti - dovrebbe essere attribuita principalmente al governo centrale. Il lavoro è anch'esso mobile, sebbene in misura più limitata, e la sua tassazione è legata alla previdenza sociale, una funzione di governo affidata al livello federale negli Stati Uniti e a quello degli Stati membri nell'Unione Europea. Al contrario, le imposte sui consumi, come pure quelle sui beni immobili, andrebbero affidate ai governi locali.

⁸ La capacità finanziaria dei sindaci dipenderà ancor di più da trasferimenti statali e regionali - finanza derivata. Si è eliminata una delle poche imposte che non si possono evadere e che esistono in tutti i Paesi, con aliquote ben più elevate di quelle ora abolite in Italia. Ci troviamo oggi in una situazione anomala in Europa e, più in generale, nel mondo Occidentale. Tra i Paesi UE, solo a Malta non si paga un'imposta sulla prima casa, mentre l'Italia resta ai primi posti in Europa per la tassazione sul lavoro.

Nella seconda parte si evidenzierà come il sistema delle partecipate pubbliche rappresenti una nuova forma di "partitocrazia" realizzata attraverso la privatizzazione "fredda" (ovvero della mera forma giuridica) di servizi pubblici. Saranno proposte alcune soluzioni per effettuare un reale processo di liberalizzazione di tali servizi al fine di aumentarne l'efficienza e rendere alle istituzioni pubbliche un effettivo ruolo di controllo.

La terza parte del lavoro è dedicata agli strumenti di democrazia diretta in Italia sia sul piano nazionale che locale, evidenziando come vi sia sempre stata la tendenza a limitarne l'efficacia.

[Leggi e scarica il dossier completo sul nostro sito:](http://www.radicali.it/comunicati/20161026/federalismo-sovrani-dei-cittadini-leggi-dossier-proposte-radicali-italiani)

<http://www.radicali.it/comunicati/20161026/federalismo-sovrani-dei-cittadini-leggi-dossier-proposte-radicali-italiani>