

Daniela Adorni  
Stefano Magagnoli

## L'esperienza di decentramento istituzionale in Italia e lo sviluppo locale\*

WP 3/2005

Serie: Storia Economica

\* Relazione presentata agli Incontri pratesi su *Lo sviluppo locale*, Artimino, 12-16 Settembre 2005, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale* - Versione provvisoria.

Daniela Adorni è ricercatrice presso il Dipartimento di Storia dell'Università di Torino; Stefano Magagnoli è ricercatore presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Parma.

### I. I termini della questione

1. Questa relazione\* è un primo tentativo di riflettere organicamente sul tema del decentramento istituzionale in relazione al problema dello sviluppo locale in un'ottica temporale di lungo periodo (partendo cioè dall'unificazione del Regno d'Italia<sup>1</sup>), e tentando di intrecciare tra loro più piani di analisi: dalle vicende che riguardano gli assetti istituzionali della nazione (sospesi costantemente all'interno del dibattito tra

accentramento e decentramento) a quelle che riguardano invece la concreta attività degli enti politici periferici.

2. La domanda iniziale da cui partire dovrebbe essere secca: la politica delle istituzioni locali "conta" o no nell'accompagnare, agevolare e amplificare i processi di sviluppo locale? Ovviamente se partissimo da tale quesito - da quella che ci sembra la domanda "giusta" e che ancora anima il dibattito sui fattori influenti dei processi di sviluppo - saremmo chiamati a seguire

\* Il presente contributo è frutto di un'elaborazione teorica e un percorso di ricerca metodologicamente unitario da parte degli autori. In particolare, però, Daniela Adorni ha scritto il secondo paragrafo (*La lunga traiettoria del rapporto centro/periferia dall'età liberale al fascismo*), mentre Stefano Magagnoli il primo e il terzo (*I termini della questione* e *Gli anni della Repubblica: sistema delle autonomie e sviluppo locale*).

<sup>1</sup> Proponendo uno schema di lettura cronologicamente così esteso pare opportuno evidenziare che il nostro campo di osservazione è suddivisibile in tre macro-periodi, a loro volta contenenti altre sottopartizioni: i) *età liberale*: caratterizzata dalla presenza di élites notabili locali, strettamente collegate al centro dello Stato da rapporti personali o politici. È una fase della storia d'Italia punteggiata dalla ristrettezza del suffragio e dei circuiti del potere, con una scarsissima presenza di partiti organizzati su base nazionale (solo verso la fine del periodo, con i socialisti e i popolari, si assisterà a qualcosa di parzialmente differente). È evidente come per questo periodo (compreso tra l'Unità e l'avvento della dittatura fascista) ogni analisi dei problemi delle istituzioni, del potere e dello sviluppo locali non possa prescindere da una marcata attenzione per lo studio della fisionomia e dei rapporti tra le élites, che spesso fanno divenire il controllo del governo locale la principale posta in gioco del confronto e dello scontro che tra esse avviene. Tenendo peraltro conto che le stesse istituzioni (loro composizione e loro politiche) possono anche essere viste - in parte - come lo "specchio" dei rapporti di forza e delle relazioni che si sviluppano entro il circuito delle élites; ii) *regime fascista*: la più recente storiografia ha mostrato come la lettura tradizionale del fascismo - inteso come regime saldamente ancorato al centro, ed espressione di una prassi politica che aveva cancellato ogni varco di autonomie delle periferie - incorporasse un difetto ottico non secondario. Difatti, pur confermando che il processo di riscrittura dei gangli organizzativi del telaio istituzionale italiano (e quindi anche di una profonda torsione cui vengono sottoposti i rapporti tra le diverse sfere istituzionali) è un dato assolutamente incontestabile (e misurabile su più variabili), l'apporto di questi studi ha però posto in evidenza come il peso delle singole élites locali non venga sostanzialmente eliminato dall'avvento del nuovo regime politico, che anzi proprio dei precedenti equilibri di forza tenta di avvalersi nella sua opera di penetrazione capillare del tessuto politico e sociale italiano, mettendo in opera un'imponente operazione di fascistizzazione forzata. Anche per questo periodo - allora - non appare per nulla secondario il compito di ricostruire l'ordito dei rapporti di potere locale per comprendere in quale modo si (ri)componesse il flusso delle decisioni politiche tra centro e periferia, e di come gli interessi economici locali raggiungono (e con quale efficacia) il centro dello Stato; iii) *Stato repubblicano*: periodo in cui si assiste a un'altra profonda torsione degli equilibri, con l'impianto del sistema dei partiti di massa, che per quasi mezzo secolo rappresentano il vero punto di potere del sistema italiano. Si tratta indubbiamente di una presenza "ingombrante" sia al vertice dello Stato sia al livello dei singoli governi locali, che porta alla sua massima espansione il rapporto - storicamente sempre presente - tra politica ed economia. Nondimeno, la necessità di tenere bene in considerazione questo elemento caratteristico del contesto italiano ha portato però alla rarefazione di altre piste di ricerca che tentassero di decifrare - nei diversi contesti locali - la maglia sempre più complessa dei rapporti tra i vari attori: politici, istituzionali, economici.

un percorso logico ed espositivo ben determinato, incanalato nel solco della discussione teorica sullo sviluppo e le istituzioni, terreno di riflessione ricco di contributi, ma che forse, in quanto storici, rischierebbe di porci non marginali difficoltà argomentative, e di non consentirci di sviluppare sino in fondo il nostro percorso di riflessione.

3. La domanda iniziale (“contano”?)<sup>2</sup> viene quindi parzialmente ripensata, introducendo la variabile di tempo, fattore indispensabile per la riflessione dello storico. “Ripensamento” che non significa nascondersi dietro un filo di lana, bensì di impostare il ragionamento secondo le coordinate epistemologiche del nostro “mestiere”, ben consapevoli tuttavia di quale sia lo spessore di alcune delle domande del presente in tema di politiche di sviluppo (devono essere locali o nazionali? settoriali o territoriali? redistributive o realizzative di beni pubblici?).

4. La domanda da cui partiamo è dunque la seguente: nella storia italiana post-unitaria in che modo hanno “contato” le politiche delle istituzioni locali nell’accompagnare/sostenere/amplificare i processi di sviluppo locale? Si è trattato - come taluni sostengono - di un’ordinaria attività amministrativa (e quindi poco significativa e ancor meno efficace)? Oppure no, e le istituzioni locali hanno invece rivelato un dinamismo e una capacità di fare del tutto impensati, circostanze che fanno dunque ritenere che il loro ruolo (anche solo in via presuntiva) sia stato invece particolarmente rilevante?

5. Accanto a questa domanda, cui si offrirà una risposta fenomenologica riflettendo su ciò che concretamente le istituzioni locali hanno fatto nel secolo e mezzo di storia post-unitaria, si pone una seconda questione che riguarda gli equilibri del telaio istituzionale italiano: è esistita una correlazione diretta tra il livello di dinamismo (e di capacità di fare) delle istituzioni locali e il grado di decentramento istituzionale dello Stato italiano?

6. Prima di addentrarci nel vivo delle questioni è opportuno chiarire che più che una “lezione” queste note sono in realtà il frutto di un percorso di riflessione ancora *in progress*<sup>3</sup> che prende le mosse dalla rilettura critica, con occhiali selettivi, della vasta produzione storiografica (soprattutto di parte contemporaneistica) sui temi del decentramento e delle istituzioni locali realizzata nel corso degli ultimi decenni, cui anche gli autori si sono trovati in passato a contribuire. Una produzione ampia che però - si badi bene - corrispondeva a obiettivi di ricerca assai differenti, e che rende dunque necessaria un’estrema attenzione interpretativa per essere utilizzata all’interno di queste considerazioni.

7. Un secondo punto preliminare riguarda la comune provenienza disciplinare degli autori; da quella scuola storica (la contemporaneistica italiana) che attribuisce un ruolo importante e fattivo, diremmo quasi determinante, alle istituzioni (sia centrali che locali) nei processi del *cambiamento*, concetto composito che incorpora diversi livelli: quello sociale e politico, culturale ed economico. Tale approccio non consi-

<sup>2</sup> Un quesito che sposterebbe peraltro l’asse della risposta sul terreno concreto del “fare politico” (quale che fosse la risposta essa avrebbe dirette implicazioni pratiche con la sfera della definizione delle politiche dell’oggi).

<sup>3</sup> Anche se va detto che uno dei due autori è avviato su questa pista di lavoro già da alcuni anni, lavorando come storico economico insieme al “gruppo” degli economisti di Parma.

dera ovviamente scontato che il loro ruolo sia stato *comunque* dinamico o protagonista. Può essere vero anche il contrario, ed è questo il motivo che rende necessaria una circostanziata indagine empirica, che si basa tuttavia su un perno solido: le istituzioni hanno sempre all'interno della società locale (costruzione umana che comprende diversi livelli) un ruolo importante. Tanto più se parliamo di quelle politiche (comuni e province), immerse in un sistema di relazioni plurali (polo di mediazione tra gli interessi locali e di relazione/negoziazione nei confronti delle istituzioni e delle politiche nazionali), dotate di alcuni importanti poteri discrezionali e cogenti. Ciò non comporta in nessuna maniera l'adesione a un metodo teleologico (siccome le cose stanno così, è già scritto che le istituzioni "contino"), ma semplicemente affermare che se questi sono gli ambiti delle loro funzioni - che ne definiscono la "posizione" nel contesto locale - lo studio della loro attività diventa indispensabile per comprendere *cosa davvero* abbiano fatto, e quanto le loro politiche *abbiano o meno contribuito* al cambiamento e allo sviluppo locale, o se addirittura lo *abbiano invece ostacolato*.

8. Quest'impostazione accetta quindi senza "stupore" o "meraviglia" l'esistenza di un ruolo significativo delle istituzioni locali nei processi di sviluppo locale; una constatazione che anche il paradigma distrettuale (dopo una lunga fase in cui aveva escluso quasi del tutto l'influenza di politi-

che intenzionali - centrali o locali che fossero - non riconducibili al monolite delle sedimentazioni di lunga durata) ha iniziato a fare propria<sup>4</sup>, aprendo spazi a un ulteriore irrobustimento della collaborazione multidisciplinare di ricerca, che, in passato, ha registrato una scarsa presenza degli storici. Tra gli altri è questo uno dei nostri scopi: presentare alla discussione un percorso di ricerca "aperto" per sollecitare la riflessione su nuovi possibili scenari di analisi del ruolo delle istituzioni nei processi di sviluppo locale (e quindi anche all'interno delle società distrettuali).

9. Un'ultima considerazione introduttiva. In questa relazione si parlerà soprattutto delle diverse terminazioni del sistema istituzionale italiano (comuni, province, prefetture e infine regioni), sia nel loro "fare" cose concrete per il sistema locale sia per il loro importante ruolo di *cerniera negoziale* tra gli interessi delle comunità locali e l'attività dello Stato centrale.

I motivi di tale scelta si possono così riassumere:

- dovendo inscrivere la questione dell'apporto istituzionale allo sviluppo locale all'interno del tema del decentramento è importante concentrarsi su quei corpi istituzionali direttamente interessati dalle sue altalenanti e secolari vicende.

- la particolare natura della storiografia utilizzata, orientata prevalentemente verso lo studio degli enti locali territoriali, mette a disposizione certi e non altri elementi di conoscenza. Una scelta certo parziale<sup>5</sup>,

<sup>4</sup> Giacomo Becattini, *Il bruco e la farfalla. Prato: una storia esemplare dell'Italia dei distretti*, Firenze, Le Monnier, 2000; Luigi Federico Signorini, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Lo sviluppo locale: un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Corigliano Calabro, Meridiana Libri, 2000; Gabi Dei Ottati, *Concertazione e sviluppo nei distretti industriali*, in Augusto Ninni, Francesco Silva e Sergio Vaccà (a cura di), *Evoluzione del lavoro, crisi del sindacato e sviluppo del paese*, Milano, Franco Angeli, 2001.

<sup>5</sup> Artefice in alcuni casi della "mutilazione" delle potenzialità analitiche con l'esclusione dal campo di indagine di altri corpi istituzionali operanti nel contesto locale.

che, volta in chiave propositiva, può però stimolare la formulazione di nuove piste di indagine per ampliare la quantità e la qualità delle istituzioni locali di cui studiare l'attività.

- la terza motivazione - la più forte - è infine radicata nella convinzione che all'interno dell'architettura istituzionale intermedia<sup>6</sup> gli enti locali territoriali (ma soprattutto il comune) abbiano avuto un ruolo *diverso* da quello di altre istituzioni, cui ha corrisposto la capacità potenziale di realizzare politiche per una *più vasta generalità* di interessi locali.

Questa considerazione - in cui *diverso* e *più vasta generalità* non devono essere automaticamente abbinati al concetto qualitativo di *migliore* o a quello quantitativo di *maggiore* - è basata su due ordini intrecciati di motivazioni:

1) gli elementi scaturiti da numerosi studi di caso mostrano che i comuni italiani, sin dall'unificazione nazionale, esercitano un ruolo importantissimo nella mediazione degli interessi locali; nella promozione dei processi di modernizzazione; nella produzione di economie esterne o politiche per integrare l'economia locale all'interno di mercati sempre più estesi e articolati, sostenendone in vari modi la crescita di competitività;

2) la sistematizzazione di tali riscontri mostra perché la progettualità e gli interventi delle istituzioni locali politiche vadano, a nostro avviso, osservati con una particolare lente di osservazione:

i) il governo comunale è collocato funzio-

nalmente all'interno del sistema istituzionale pubblico ed è dotato di funzioni regolative che possono essere fatte valere cogentemente nei confronti di altri attori (singoli e collettivi); sino agli anni '70 può determinare un'autonoma politica fiscale (prerogativa che lo responsabilizza di fronte ai cittadini circa la politica di spesa); spesso le sue politiche "forzano" la normativa, estendendosi a campi di intervento che formalmente non gli appartengono;

ii) l'attività dei comuni, specialmente in occasione delle congiunture più difficili e tormentate (la "grande" crescita urbana a cavallo tra 8 e 900; i due dopoguerra del Novecento; gli anni del boom e del successivo riassetto), diventa più intensa ed è caratterizzata da interventi strategici a lungo termine, esercitando peraltro un ruolo di supplenza delle funzioni dello Stato (questo è vero in modo particolare per i due dopoguerra). Ciò produce l'incremento della loro autorevolezza (intesa come capacità di percepirsi ed essere percepiti dagli altri attori come "punto di coagulo" del contesto locale, "crocevia" naturale delle scelte che riguardano gli interessi, economici e non, della comunità locale), condizione che consente di ampliare ulteriormente lo spettro degli interventi *extra legem*;

iii) il governo locale riesce tanto più a rafforzare la propria autorevolezza quanto più è capace di produrre "equilibrio" nel contesto locale; o meglio quanto più le sue politiche sono percepite dagli attori/elet-

<sup>6</sup> È importante precisare che il nostro paradigma può dirsi "sintonizzato" con quella parte della teoria economica che ha definito e sistematizzato l'esistenza dell'architettura istituzionale e delle istituzioni intermedie, componente importante delle politiche locali di sviluppo. Cfr. Alessandro Arrighetti e Gilberto Seravalli, *Istituzioni e dualismo dimensionale dell'industria italiana*, in Fabrizio Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997 e A. Arrighetti e G. Seravalli (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli, 1999.

tori locali (si usa questo termine perché tali attori possono o meno “premiare” con il proprio consenso la politica di equilibrio, conferendo stabilità alla compagine politica che guida il governo locale) come un’azione efficace per ricostituire un equilibrio perduto o conseguirne uno nuovo, riducendo/annullando/mediando le naturali condizioni di conflitto esistenti in ogni realtà sociale.

iv) questa peculiarità<sup>7</sup> è anche determinata dal fatto che la sua *collocazione istituzionale* consente al comune di “vedere” di più e meglio di altri attori istituzionali locali. Con tale termine si indica la condizione di disporre di un numero maggiore di relazioni (locali e nazionali), che gli permettono di rendere sempre più solida e necessaria la propria funzione di mediazione, di “apprendere” più rapidamente di altri soggetti, e dunque di percepirsi (e di essere percepiti) come un “perno” del sistema locale la cui capacità di intervenire e regolare si colloca in una prospettiva temporale molto estesa;

v) quest’ultima condizione offre al comune la potenzialità di fare di più (e potenzialmente meglio): sia nel campo della produzione di beni pubblici che in quello delle politiche di regolazione/programmazione. Ma soprattutto gli mette a disposi-

zione la potenzialità di produrre innovazioni politiche anche particolarmente rilevanti, capaci di incidere significativamente su punti strategici della vita della città e del suo sviluppo, giocate interamente a livello locale, senza il sostegno dell’intervento centrale o addirittura malgrado la sua resistenza<sup>8</sup>.

10. Per concludere questo decalogo preliminare vorremmo infine tentare di sciogliere un’altra questione concettuale, che rappresenta il secondo termine del titolo della relazione: che cosa si intende concretamente quando si utilizza la nozione “sviluppo locale”? Così, pur rischiando di forzare i termini della definizione (soprattutto in una sede come Artimino, in cui di queste tematiche si discute da parecchi anni), abbiamo ritenuto necessario compiere tale tentativo (ringraziando Fabio Sforzi che ci ha aiutati in questa messa a fuoco), quanto meno per chiarire l’accezione con cui tale concetto è utilizzato in questa relazione.

Per “sviluppo locale”, prima ancora che definire un processo concreto, intendiamo un modo di leggere e interpretare il cambiamento economico che assume come unità d’indagine i *luoghi*, piuttosto che l’impresa o il singolo settore. In Italia la sua genesi può essere rintracciata nel para-

<sup>7</sup> Che in certi luoghi può essere detenuta anche da altri attori, pensiamo ad esempio ai casi di *Company Town*: la Fiat a Torino è uno degli archetipi principali.

<sup>8</sup> È Marco Cammelli a focalizzare l’attenzione su tale questione prendendo in esame alcuni aspetti innovativi della politica amministrativa del comune di Bologna all’inizio degli anni Sessanta, sottolineando come tutto ciò sia reso possibile “grazie all’azione congiunta di un *solido sistema politico*, che assicura (d’intesa con la minoranza consiliare) il necessario consenso, e di una *forte capacità di utilizzare in modo inedito gli strumenti* giuridici, finanziari e amministrativi allora disponibili”. *Le autonomie tra sistemi locali e reti: profili istituzionali*, in M. Cammelli (a cura di), *L’innovazione tra centro e periferia. Il caso di Bologna*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 11; i corsivi sono nostri. Per alcune riflessioni sull’innovazione delle politiche nel contesto regionale emiliano si veda S. Magagnoli, *Una ricetta efficace per lo sviluppo regionale: beni pubblici, coordinamento e redistribuzione in Emilia Romagna nel secondo dopoguerra*, in corso di stampa negli Atti del Convegno *Tra vecchi e nuovi equilibri economici. Domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea*, Torino 12-13 novembre 2004.

digma distrettualistico, corrente di pensiero che recupera la lezione marshalliana dell'organizzazione territoriale dei fenomeni economici come principio fondamentale del rapporto fra economia e società, contrapponendosi al più tradizionale principio di distribuzione spaziale.

Gli effetti di questa prospettiva analitica portano all'affermazione che lo sviluppo *si realizza* in un luogo, *non* in un'impresa né in un'industria, attraverso le modalità con cui una società locale si specializza progressivamente in un'industria, cioè nella produzione specializzata di una certa classe di beni che soddisfano bisogni (o desideri) di gruppi di consumatori situati al di fuori del mercato locale, sparsi nel "resto del mondo": nei mercati regionale, nazionale, mondiale.

Le componenti di questo processo di specializzazione (che porta allo sviluppo) non sono legate soltanto all'organizzazione produttiva e al livello tecnologico applicato, ma comprendono anche l'apporto delle politiche istituzionali. Possiamo così affermare che lo "sviluppo locale" è una combinazione di diversi fattori, così come si presentano in un dato luogo e in un dato tempo (con questo si afferma anche, implicitamente, che la "miscela" dei fattori è variabile a seconda del luogo, e a seconda del tempo). Affermando che le politiche istituzionali costituiscono un fattore importante diventa perciò rilevante l'apporto non solo del livello di innovazione che si produce in ambito produttivo e del grado di conoscenze tecniche e professionali (codificate o implicite) utilizzate, ma anche

della capacità di innovazione delle politiche e della formazione "tecnico-amministrativa" degli "amministratori delegati" dei comuni (sindaci, assessori, ecc.). Anche le istituzioni locali, cioè, per essere competitive e offrire il proprio apporto allo sviluppo del sistema locale, devono investire in innovazione e in formazione del capitale umano.

Il verificarsi di queste circostanze, abbinate al parallelo sviluppo dei fattori omologhi in campo produttivo, porta ad entrare in quel *circolo virtuoso* che può determinare (ma su questo *può* incidono anche fattori esterni al o non direttamente manovrabili dal sistema locale: politiche nazionali, andamento dei mercati, ecc.) l'innescò di un processo di sviluppo.

All'interno di questo ragionamento facciamo rientrare la tradizionale categoria della positiva "atmosfera industriale" che starebbe alla base del successo economico dei distretti. "Atmosfera" che preferiamo però declinare col nome di "circolo virtuoso" determinato dalla capacità competitiva di quelle istituzioni locali che riescono a produrre grandi quantità di innovazione politica<sup>9</sup>. Da questo punto di vista, ovviamente, l'atmosfera è causa dello sviluppo (paradigma distrettuale), ma nello stesso tempo il prodotto di politiche istituzionali tendenzialmente innovative.

Lo sviluppo è un processo per sua natura non equilibrato sia in relazione al territorio che al tempo, poiché si forma in alcuni luoghi, ma non in altri; in alcuni luoghi prima e in altri dopo, mentre in altri tarda a formarsi o non si forma affatto. E nei

<sup>9</sup> Quali forme concrete possa o debba prendere l'innovazione, in quali beni pubblici debba cioè declinarsi questa capacità è ovviamente tutt'altra questione, che rimandiamo a ulteriori approfondimenti, abbastanza convinti però di due cose: 1) che non necessariamente si deve trattare di interventi direttamente collegati alla sfera economica (anche un particolare ospedale, o un teatro, piuttosto che la realizzazione di un parco pubblico possono esplicitare il livello dell'innovazione); 2) che non si tratta mai di interventi singoli, ma piuttosto di un'articolata miscela di differenti politiche.

luoghi dove si forma lo sviluppo può imboccare una molteplicità di sentieri, dipendenti quindi dal modo con cui società, economia e istituzioni si compenetrano localmente e interagiscono col “resto del mondo”, alle diverse scale in cui si manifestano opportunità e vincoli di natura sociale, economica e politica.

Con “sviluppo locale” (ma si potrebbe proporre - vista la natura non solo economica dei processi cui allude - di utilizzare un altro sintagma: *cambiamento* ad esempio?) si intende quindi un processo di trasformazione - di sviluppo - geograficamente localizzato in un'area territoriale che si definisce a partire dalla natura e dall'intensità del fenomeno, e che dunque, nella sua accezione metodologica comporta l'applicazione di un paradigma d'indagine che ponga capo ai *luoghi*, che si configurano così come unità di analisi per la misurazione degli effetti del processo di sviluppo (non solo in campo economico, ma soprattutto sociale e politico) come pure di quella parte delle politiche prodotte dal tessuto istituzionale locale (composto da istituzioni pubbliche e private, locali e intermedie, sociali ed economiche) che l'analisi storica individua come un importante fattore di sviluppo.

## 2. La lunga traiettoria del rapporto centro/periferia dall'età liberale al fascismo

Per l'età liberale e per il fascismo, fatte le debite distinzioni tra i due regimi, la realtà istituzionale al cui cospetto ci si trova è quella dello *Stato unitario*, che ha solo terminali periferici da esso strettamente dipendenti, con un mero decentramento burocratico/amministrativo, e non quella del cosiddetto *Stato composto*, dove gli enti territoriali sono espressione delle popolazioni e hanno poteri di indirizzo politico, con un decentramento politico/istituzionale<sup>10</sup>.

È opportuno dunque mettere in chiaro che, quando si parlerà di comuni (e lo stesso vale per le province il cui profilo istituzionale è tuttavia di ancor più difficile lettura), proprio a questo contesto si dovrà fare riferimento, cioè ad un'architettura istituzionale in cui il meccanismo di funzionamento del sistema politico complessivo ha marginalizzato e ridotto il campo di azione delle politiche locali<sup>11</sup>. Tenendo ferma la “distinzione esplicita tra l'azione delle istituzioni centrali e di quelle decentrate”<sup>12</sup> e al fine di tentare “una verifica dell'influenza delle due forme di regolazione sull'intensità e la traiettoria dello

<sup>10</sup> È ciò che, in altri termini è stato definito il passaggio dall'ordinamento funzionale garantistico dello Stato liberale, il cui centro gravitazionale è costituito dal momento funzionale-accentratore dell'amministrazione all'ordinamento strutturale dello Stato democratico-repubblicano, imperniato su un sistema istituzionale diffuso localmente, cfr. Enrico Caperdoni, Angelo Lassini, Giorgio G. Negri, *Governo locale: quale potere?*, Milano, Mazzotta, 1980, pp. 39-40.

<sup>11</sup> Ernesto Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967; Roberto Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971; Sabino Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; Marcello Fedele (a cura di), *Il sistema politico locale. Istituzioni e società in una regione rossa: l'Umbria*, Bari, De Donato, 1983; S. Cassese, *Prospettive degli studi di storia locale*, in Mariapia Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano, Franco Angeli, 1986; Guido Melis, *Società senza Stato? Per uno studio delle amministrazioni periferiche tra età liberale e periodo fascista*, in “Meridiana”, 1988, n. 4.

<sup>12</sup> Alessandro Arrighetti e Gilberto Seravalli, *Sviluppo economico, convergenza e istituzioni intermedie*, Università degli Studi di Parma, Facoltà di Economia, Istituto di Scienze Economiche, Working Paper, n. 8.



sviluppo delle economie locali”, dato il contesto cui si è fatto cenno, il nostro discorso non potrà non partire proprio dalla prima delle due istanze regolatrici ma farà anche tesoro di quella serie di acquisizioni che ci provengono dai più recenti studi di storia economica, di politologia e di storia amministrativa i quali dimostrano come l’esistenza di uno Stato nazionale effettivamente accentratore e burocratico non abbia affatto significato la cancellazione dei ruoli e delle funzioni dei poteri locali, ma piuttosto, come si vedrà, abbia disegnato una mappa relazionale tra centro e periferia del tutto originale.

A tale proposito vale la pena riprendere l’osservazione formulata da Romanelli più di quindi anni fa a proposito del sintagma “potere *locale*” dove l’aggettivo “locale”, “rinviano a un potere altro, in qualche modo superiore, dirige tutta la nostra attenzione sulla *relazione* che corre tra l’uno e l’altro. Una relazione che, lo sappiamo, nel secolo XIX si fa più densa e ravvicinata, in rapporto a processi di unificazione culturale, commerciale, politica, dei quali l’omogeneità normativa pretesa dal moderno Stato amministrativo non è che un aspetto”<sup>13</sup>. Alla luce di queste osservazioni, la relazione di non reciprocità, anzi, l’opposizione binaria, tra centro e periferia si rivela così del tutto opinabile<sup>14</sup>, e comunque tutta da verificare a partire dalla messa in discussione sul piano concettuale e sul piano storico-empirico di almeno due stereo-

tipi tra loro simmetrici e, al tempo stesso, complementari: quello dello Stato accentratore, omologante, liquidatore dei poteri locali e quello di “comunità locale” totalmente *altra* rispetto allo Stato e alla società nazionale (la “piccola patria” municipale). Grazie ai più recenti studi di storia amministrativa, economica, sociale, urbana, culturale condotti su scala locale, tale lettura dicotomica è stata severamente messa in discussione per lasciare il posto all’indagine sulla costante interazione tra “centri” e “periferie” al rapporto cioè tra ciò che appartiene a processi più generali ed ha caratteri omogenei ai cicli della politica, dell’economia e della cultura nazionale e internazionale e ciò che invece è unico e appartiene in maniera esclusiva al luogo studiato. A ciò si aggiunga che viene a sciogliersi anche la dicotomia (apparente) tra dinamica *top-down* nella sfera politica (il processo di formazione dello Stato nazionale ha proceduto dall’alto, annettendosi le comunità locali, di cui ha tenuto scarsamente in considerazione l’*ethos* e l’*ethnos*) e dinamica *bottom-up* nella sfera economica (lo sviluppo economico italiano è stato un processo dal basso, quando c’è stato, mentre sono in gran parte falliti i tentativi di produrlo dall’alto<sup>15</sup>). Infatti, ciò che si pone in essere è un differente rapporto tra le due sfere all’interno di un’indagine relazionale attenta ai flussi, alle circolarità di poteri e saperi (e ai “luoghi” e alle figure in cui tale circolarità si

<sup>13</sup> Raffaele Romanelli, *La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio*, in “Meridiana”, 1988, n. 4, p. 13 ss.

<sup>14</sup> In questa direzione, per una critica dei postulati imperniati sulla dicotomia centro/periferia, si veda il pionieristico lavoro di Sidney Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino, 1977 e ancora R. Romanelli, *Il comando impossibile*, Bologna, Il Mulino, 1988.

<sup>15</sup> A. Arrighetti e G. Seravalli, *Sviluppo economico, convergenza e istituzioni intermedie*, cit. “Questi tentativi - si aggiunge - non solo non hanno avuto risultati, ma ne hanno spesso minato le basi, rendendo omogenee istituzioni intermedie formali e accentuando così la loro distanza dalle istituzioni informali”.

manifesta) così come anche ai conflitti. Insomma, ai “sistemi locali” nella loro interazione con le politiche sovranazionali e nazionali. Ed è su questo terreno che emerge con pregnanza il ruolo delle istituzioni centrali e periferiche, anzi è proprio attraverso questa chiave di lettura che sembra possibile restituire valore, al di là dei più vietati stereotipi, sia all’iniziativa del “centro” sia a quella dei poteri locali concentrati nell’istituzione municipale. Della prima, infatti, che certo in molte occasioni e a causa dell’obiettivo uniformatore svolse un ruolo di freno se non addirittura di soffocamento del dinamismo di alcuni sistemi locali, si potrà apprezzare la reale portata di quella “modernizzazione forzata” o “dall’alto” che mutò in misura significativa equilibri e ritmi di sviluppo in realtà apparentemente immobili. Della seconda si potrà verificare la qualità del suo declinarsi in una miriade di soluzioni differenti e originali, del suo modellarsi per così dire *extra legem* nel volgere a proprio vantaggio quei margini di azione che le pur strette maglie del potere centrale lasciava aperti. Ma c’è di più. Come suggerito da quel più giovane filone di storiografia amministrativa cui va il merito di avere saputo “contaminarsi” in maniera proficua con la storia sociale, ciò che è stato necessario rimettere in discussione è proprio l’effettività dell’accentramento ammini-

strativo (o almeno lo scollamento tra il progetto centralista e la sua concreta attuazione), in una parola, la lettura, se non esclusivamente certo fortemente, centralistica e prefettizia della storia dell’ordinamento italiano in età liberale. Lo studio dei sistemi locali non più intesi come luoghi di “una socialità comunitaria inequivocabilmente anti o pre-statalistica”<sup>16</sup>, è così divenuto cruciale non tanto a ribaltare l’immagine di uno Stato prefettizio, ma piuttosto a verificarla sul terreno dell’effettiva articolazione dei poteri. Svincolandosi dalle tradizionali analisi condotte a partire dai modelli alti, questo filone storiografico, sottolineando le forti disomogeneità periferiche, le larghe sfere di vita sociale sottratte al diretto controllo politico del centro, la permanenza di spazi via via sempre più ampi di autonomia e di contrattazione del potere locale, è giunto a mettere definitivamente a nudo le dissonanze e lo scarto esistenti tra tendenze omologanti e realtà sociali<sup>17</sup>. La qual cosa ha naturalmente condotto ad un radicale ripensamento del concetto stesso di centro, dove per “centro” si fa riferimento allo Stato-autorità che - nel pieno rispetto della tradizione *étatiste* italiana - si incarna nell’esecutivo e nelle sue burocrazie. Un centro che, più che nelle strutture e nei processi decisionali, risulta frammentato e fluttuante nella sua progettualità, non solo

<sup>16</sup> R. Romanelli, *La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio*, in “Meridiana”, 1988, n. 4, p. 15.

<sup>17</sup> Era questa la via indicata già nel 1980 dai saggi raccolti nel n. 45 (dicembre 1980) di “Quaderni storici” dedicato a *L’indagine sociale nell’unificazione italiana* e curato da R. Romanelli e nel 1988 da alcuni contributi contenuti nei numeri 2 e 4 di “Meridiana” dedicati, rispettivamente ai *Circuiti politici* e ai *Poteri locali* che correggevano l’impostazione classica di Racionieri (*Accentramento e autonomie nella storia dell’Italia unita*, in “La Regione”, Firenze, n. 1, 1963). In particolare, cfr. R. Romanelli, *La nazionalizzazione della periferia*, cit. pp. 13-24 e Stefano Sepe, *Amministrazione e nazionalizzazione. Il ruolo della burocrazia statale nella costruzione dello Stato unitario (1861-1900)*, in Marco Meriggi e Pierangelo Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione: borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 312.

per un limite intrinseco (dalla scarsa consistenza delle sue capacità progettuali discende infatti un'applicazione elastica delle norme da parte di una burocrazia senza corpo né testa, ma in grado di massimizzare il suo ruolo), ma anche perché schiavo della sostituzione della normale dialettica tra indirizzo-controllo (Stato) e autonomia-responsabilità (poteri locali) con contrattazioni e negoziati<sup>18</sup>. Più centri dunque, tanti quanti gli *inputs* delle burocrazie centrali; più modi di operare del centro, tanti quante le burocrazie periferiche e le pratiche amministrative; più sistemi locali, tanti quante le infinite varietà delle situazioni locali, delle loro élites, del loro grado di autogoverno; più modi di interagire tra centro e poteri locali, tanti quanti risultavano dall'incontro/scontro tra questi ultimi, i poteri locali, e - per dirla ancora con Romanelli - questo "centro debole" all'interno di un ordinamento accentrato, che era sì in grado di condizionare e controllare le periferie locali, ma, proprio perché debole, utilizzato da periferie talora molto forti quale mediatore tra particolarismi e riparo ai propri privilegi<sup>19</sup>. In questa chiave - di cui la differenziazione semantica per primo colta da Cassese tra *amministrazione* e *sistema amministrativo* fornisce

irrinunciabile strumento di comprensione<sup>20</sup> - "centro e periferia si compongono come terminali di uniformità in contesti caratterizzati da crescente complessità. L'uniformità che il 'centro' deve pur conservare, in proporzioni e qualità più o meno rilevanti, si coniuga con una differenziazione capillare dei sistemi e dei sottosistemi cui il nesso centro/periferia dà corpo".

Quanto detto aiuta a guardare con occhio diverso quelle che a grandi linee possono essere considerate le principali tappe del dispiegarsi dell'azione centrale nei confronti delle "periferie" tra la tarda età liberale e fascismo: il complesso "pacchetto" di riforme amministrative varato in età crispina, la legge sulle municipalizzazioni e quella sull'edilizia popolare (Luzzatti) nel 1903, le leggi "speciali" per il Mezzogiorno (con la loro lunga gestazione a partire dal 1896 con il Commissariato civile per la Sicilia fino agli istituti del primo dopoguerra), i "risanamenti" delle grandi città voluti da Mussolini tra gli anni '20 e gli anni '40, la riforma podestarile del 1926, la statizzazione della figura del segretario comunale nel 1928, i testi unici del 1931 sulla finanza locale e del 1934 per la nuova legge comunale e provinciale. Con ambi-

<sup>18</sup> Cfr. S. Cassese, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1986, n. 2.

<sup>19</sup> Cfr. R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id. (a cura di) *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, ma anche Fabio Rugge, *Le nozioni di città e cittadino nel lungo Ottocento. Tra pariforme sistema e nuovo particolarismo*, in M. Meriggi e P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione*, cit.; Piero Aimò, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Roma, Carocci, 1997.

<sup>20</sup> L'amministrazione come struttura permane relativamente uniforme, pur a fronte di un consolidato e sviluppato decentramento; mentre, invece, l'amministrazione come sistema si va sempre più differenziando. Cfr. S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, cit. Successivamente, anche M. Cammelli ha messo in risalto la differenza specifica, in termini di concetto e materialità storica, tra "amministrazione" e "sistema amministrativo": cfr. *Mezzogiorno e sistema amministrativo: le istituzioni della diversità*, in "Meridiana", 1988, n. 4, p. 103 ss.; *Governo locale e sistema amministrativo nel Mezzogiorno*, in "Il Mulino", 1990, n. 3, pp. 429-430. Su questi temi cfr. anche CeSICoL/Associazione culturale Relazioni. Politiche locali, 2000, n. 1, consultabile on-line all'indirizzo <http://www.cooperweb.it/cesicol/percorsi.html>.

guità e contraddizioni a volte stridenti questi provvedimenti - tutti, come si è detto, ispirati da una inequivocabile volontà livellatrice anche quando destinati a subaree del paese e tutti concepiti sul “neutrale” terreno amministrativo - hanno dovuto interagire con i luoghi “periferici” della decisione politica, i municipi, con la sfaccettata vitalità delle società locali e delle loro istituzioni, con ritmi di crescita e di maturazione scanditi dalla differenza da luogo a luogo, costanti ma sovente poco decifrabili. Il molteplice e l'irriducibilità a un *unicum*, per lungo tempo addotti a giustificare l'impraticabilità di un'iniziativa statale diversificata e l'accanimento nella scelta uniformatrice, vengono prepotentemente in primo piano nel momento dell'incontro/scontro tra il tempo delle istituzioni centrali e i tanti tempi dei sistemi locali. Dove la differenza va ricondotta alla evidente circostanza che “in ogni sottosistema prendono luogo peculiari ‘modalità di aggregazione’ e ‘modalità di rappresentazione’ della ‘domanda politica’ che richiedono particolari ‘modalità di relazione’ con le istituzioni politiche e amministrative”<sup>21</sup>.

Ma quanto detto, in particolare le considerazioni sul “centro debole”, frammentato e fluttuante quanto a progettualità e “vittima” della continua contrattazione con i poteri locali, aiuta anche a dare corpo a considerazioni più generali sulla natura del sistema politico italiano ben oltre la fase storica di cui ci stiamo occupando.

E ciò in un duplice senso.

In primo luogo, indagini più ravvicinate sulle élites locali quali protagoniste delle pratiche negoziali tra centro e periferia per l'allocazione di risorse materiali e simboliche hanno condotto a ridefinire il tema delle identità municipali in relazione alla dimensione nazionale mettendo a fuoco quel processo<sup>22</sup> per cui quelle élites sempre più consapevolmente traggono dalla costruzione di un rapporto “forte” con il proprio territorio le risorse politiche per legittimarsi a livello nazionale. Un processo questo che attraversa anche il periodo fascista, per antonomasia negatore di ogni margine di autonomia locale e fautore di processi di omologazione culturale coatta<sup>23</sup>.

In secondo luogo, e in stretta connessione con quanto appena detto, affermare che il governo locale riconduce nei circuiti politici centrali la massa dei problemi e degli attori locali piuttosto che articolare lo Stato sul territorio, ha significato comprendere quanto esso finisca col modificare, per questa via, la selezione degli *inputs/outputs* del sistema politico. Il governo locale, seguendo il filo di questo ragionamento, tende a porsi in definitiva tanto quale fattore di turbativa quanto agente di stabilizzazione dell'ordine politico del sistema ed è proprio in considerazione di questa prerogativa che è impossibile studiare i processi di formazione della classe politica centrale e di selezione delle decisioni strategiche senza tenere conto che essi debbo-

<sup>21</sup> M. Cammelli, *Mezzogiorno*, cit., p. 103.

<sup>22</sup> Si tratta di quel processo che Meriggi definisce “il bisogno di partecipare alla modernità nazionale con una forte identità municipale” (cfr. M. Meriggi, *Introduzione* a M. Meriggi e P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione*, cit., p. 15)

<sup>23</sup> Stefano Cavazza, *Piccole patrie: feste popolari tra regione e nazione durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1997; Loreto Di Nucci, *Fascismo e spazio urbano. Le città storiche dell'Umbria*, Bologna, Il Mulino, 1992.

no inesorabilmente misurarsi con i circuiti locali e la rete delle loro domande simboliche, politiche e culturali<sup>24</sup>.

Per concludere questa breve introduzione metodologica, la direzione in cui auspichiamo si possano muovere le ricerche relative alla fine Ottocento e alla prima metà del Novecento è quella di un rinnovato interesse per la dimensione “locale” ben diverso da quello del passato tutto chiuso nella asfittica dicotomia centro/periferia, ma piuttosto inteso sia a disegnare una mappa di particolarismi, soprattutto cittadini (a conferma della inadeguatezza del paradigma omologante del sistema amministrativo), sia anche a guardare nelle pieghe dei poteri locali, spaziando dall’analisi dei conflitti politici e amministrativi per la distribuzione delle risorse dei bilanci comunali e per l’accesso ai finanziamenti nazionali fino all’indagine sul ruolo degli uffici tecnici comunali, come luogo chiave della progettazione e amministrazione del-

lo spazio urbano<sup>25</sup>. Al centro le politiche municipali<sup>26</sup> con il loro raccordarsi alle istituzioni locali di tipo economico, finanziario, formativo, assistenziale, culturale, quale materializzazione non solo delle relazioni orizzontali tra gruppi sociali, ma anche di quelle verticali tra amministrazioni locali e Stato, ma al centro anche la rete di rapporti che si instaura tra i comuni italiani, attraverso organismi istituzionali come l’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), fondata nel 1901 e finalizzata alla tutela degli spazi di autonomia dei municipi, ovvero attraverso frequenti scambi informali di informazioni e progetti che alimentano la circolazione dei saperi urbani<sup>27</sup>.

A differenza di quanto può in modo apparentemente più agevole essere fatto per l’età repubblicana, per l’età liberale ed il fascismo si rende particolarmente complesso un tentativo di periodizzazione. I due regimi pur nelle ovvie diversità, offrono

<sup>24</sup> Ciò sia perché il circuito locale può essere sede di tendenze suscettibili di generalizzazione, sia perché può costituire il laboratorio per la sperimentazione di una sovrapposizione, di una ricombinazione e di una rielaborazione delle strategie globali, in funzione della crescita del potere della classe politica di governo.

<sup>25</sup> Aurelio Alaimo, *L’organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l’Unità*, Bologna, Il Mulino, 1990; Carlotta Sorba, *L’eredità delle mura. Un caso di municipalismo democratico, Parma 1889-1914*, Venezia, Marsilio, 1993; Cristina Bianchetti, *Pescara*, Roma-Bari, Laterza, 1997; *Il governo delle città nell’Italia giolittiana. Proposte di storia dell’amministrazione locale*, a cura di Cesare Mozzarelli, Trento, 1992; S. Magagnoli, *Élites e Municipi. Dirigenze, culture politiche e governo della città nell’Emilia del primo ‘900 (Modena, Reggio Emilia e Parma)*, Roma, Bulzoni, 1999. Sugli uffici tecnici: D. Boquet e F. De Pieri, *Public works and municipal government in two italian capital cities: comparing technical bureaucracies in Turin and Rome, 1848-88*, in “Modern Italy”, 2002, n. 7, pp. 143-152.

<sup>26</sup> In quest’ambito particolare attenzione alle politiche prodotte dalla subcultura cattolica e da quella socialista; cfr. Pier Luigi Porta (a cura di), *Milano e la cultura economica nel XX secolo. 1. Gli anni 1890-1920*, Milano, Franco Angeli, 1998; Giandomenico Piluso, *Piccole banche e sistemi locali in Lombardia dall’Unità al miracolo economico*, in Luciano Cafagna e Nicola Crepax (a cura di), *Atti di intelligenza e sviluppo economico: saggi per il bicentenario della nascita di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino; Cristina Accornero ed Elena Della Piana, *Il regio Museo industriale di Torino tra scienze sociali e diffusione del buon gusto*, Torino, Crisis, 2001; Giulio Sapelli, *Comunità e mercato. Socialisti cattolici e governo economico municipale agli inizi del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1986.

<sup>27</sup> Oscar Gaspari, *L’Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma, Donzelli, 1998.

agli occhi di chi si accinge ad indagare temi quali quello del decentramento istituzionale e dello sviluppo locale, un quadro estremamente fluido vuoi per l'architettura costituzionale, vuoi per l'assenza di voce di una "domanda" dal basso, vuoi per la prolungata mancanza di soggetti politici collettivi deputati a interpretare quella domanda e ad esercitare un controllo sulle politiche attivate. Le stesse date di emanazione delle leggi comunali e provinciali, che potrebbero costituire primi punti di riferimento, vanno comunque intrecciate con le vicende del suffragio elettorale e, ancor di più, con il significato in termini sociologici del passaggio da uno Stato monoclasse a uno Stato pluriclasse, e a uno Stato (almeno tendenzialmente) corporativo. Passaggi questi ultimi che, lungi dall'essere letti unicamente sul terreno della storia istituzionale, molto hanno a che vedere con il lento e tardivo slancio economico del paese, con il faticoso e disomogeneo emergere di élites modernizzanti (in opposizione ai o da cooptare nei tradizionali circuiti notabiliari), con l'andamento non lineare della triangolazione Stato-enti locali-capitale privato nel porre in essere le condizioni dello sviluppo. Il modo migliore, dunque, per accingersi a una ricerca che possa condurre a considerazioni generali sul come e sul quanto abbiano contato le politiche delle istituzioni locali nell'accompagnare i processi di sviluppo locale durante il Regno sarebbe quello di potere disporre e ragionare su un numero apprezzabile di indagini a tutto campo su singole realtà (non necessariamente coincidenti con le unità amministrative). Di queste indagini tuttavia a tutt'oggi conti-

nuiamo ad avvertire la mancanza. Non resta dunque che provare a enucleare, lavorando su una produzione storiografica orientata su obiettivi ben differenti, alcuni nodi e momenti che possano rendere più evidente il progressivo modificarsi del ruolo delle istituzioni locali nella cornice istituzionale italiana e che possano aiutare a misurare il loro protagonismo, reale o in potenza che fosse.

Il primo passo da compiere è certamente quello di una rivisitazione critica del grande equivoco che caratterizzò nel corso dell'Ottocento (ma solo nell'Ottocento?) il dibattito sulla questione della posizione giuridica dei comuni e quindi della loro autonomia. La potestà regolamentare attribuita ai comuni - insieme con l'elettività dei consigli comunali - veniva infatti individuata come uno dei tratti fondamentali dell'autonomia comunale. In verità è assai difficile asserire che questi due elementi possano essere indice di autonomia comunale: in particolare, per quel che concerne l'autonomia normativa, occorre infatti non dimenticare che, sotto il profilo giuridico, "il potere di emanare norme giuridiche equiparate a norme della legislazione statale non è sufficiente a definire l'autonomia locale, poiché tale potere appartiene a tutti gli enti pubblici aventi una struttura autoritativa"<sup>28</sup>.

In effetti, è indiscutibile che il primo periodo della nostra storia unitaria abbia visto un vero e proprio "diritto comunale" (che spesso ha costituito un'anticipazione di legislazione statale sopravvenuta quasi sempre tardi e non sempre bene) e che i comuni - soprattutto quelli dell'Italia settentrionale e centrale - fossero, almeno fi-

<sup>28</sup> M.S. Giannini, pp. 39-41. Il potere normativo dei Comuni ancora nel 1920 sarebbe stato individuato nella dannunziana "Carta del Carnaro" come "diritto di autonomia pieno" e perciò ritenuto "aberrante" e di impossibile applicazione dai teorici dello Stato fascista.

no agli inizi del XX secolo, i più operosi creatori di istituti giuridici<sup>29</sup>. Sino a quando si era avuta la vigenza della costituzione liberale, lo Stato si occupava di poche cose e lasciava all'iniziativa dei comuni tutto ciò che non formasse oggetto di un proprio interessamento diretto<sup>30</sup>. Vi erano materie per le quali già allora il comune aveva attribuzioni che coincidevano con le attribuzioni dello Stato delle quali le principali erano la pubblica sicurezza e lo stato civile, si trattava però di materie nelle quali il comune secondo la costruzione dei teorici, si presentava come una circoscrizione territoriale dello stato a cui era preposto il Sindaco, ufficiale del governo. Quindi la tesi prevalente era che per queste materie il comune fosse non tanto un titolare di attribuzioni quanto un esercente di attribuzioni dello Stato. Vi erano poi materie, come quella dell'igiene, nelle quali nessuno sapeva con precisione dove finissero le attribuzioni dello Stato e dove cominciasse quelle del comune. Nelle materie di sicura attribuzione al comune gli organi di controllo intervenivano anche sostitutivamente con grande energia allorché le amministrazioni comunali omette-

vano di provvedere nei casi di competenza il cui esercizio fosse obbligatorio (il canone concreto per individuarle era l'inclusione nell'elenco delle cosiddette spese obbligatorie). All'infuori di questi casi e nei casi di attribuzioni che "volontariamente" il comune si fosse assunto, lo Stato lasciava ai comuni medesimi ampio margine di azione, limitandosi al controllo dell'opportunità dell'iniziativa sotto l'aspetto economico, patrimoniale e di convenienza per la generalità. Questo accadeva non tanto per rispetto dei principi, quanto perché si trattava di materie sulle quali lo Stato non aveva opinioni o non voleva assumere atteggiamenti propri<sup>31</sup>. Per dare un quadro di quanto rapidamente si dilatassero gli ambiti della normazione comunale, basti pensare in quanto breve tempo essa giunse a comprendere l'assunzione di nuovi servizi pubblici e la loro accurata regolamentazione, passando in tal senso dalla mera disciplina di beni pubblici (ad esempio, acque come bene pubblico) a una disciplina dinamica (cioè relativa alla gestione) quando quei beni, grazie a un miglior uso, divenivano oggetto di sfruttamento economico organizzato<sup>32</sup>. Se è vero che tra

<sup>29</sup> Vi furono regolamenti comunali di edilizia i quali contenevano prescrizioni che erano più avanzate di quelle della legge urbanistica del 1942; erano in vigore regolamenti di polizia rurale sull'uso delle acque e sull'uso dei pascoli comunali i quali certamente contenevano norme più appropriate di quelle che sarebbero state poi emanate nelle leggi statali sulle acque pubbliche e sugli usi civici; istituti come i pubblici macelli, i mercati generali, i mercati speciali, i depositi generali, i vivai e semenzai pubblici, le scuole di riabilitazione per minorati, le cattedre di istruzione agraria, i preventori e gli ambulatori, alcuni istituti assistenziali per gli anziani o per persone socialmente sottoprotette, ebbero tutti la loro origine in iniziative comunali.

<sup>30</sup> La legge comunale e le altre leggi fondamentali davano ai comuni alcune incombenze che si potrebbero chiamare attribuzioni di base. Erano anch'esse poche: lavori pubblici di interesse locale, l'edilizia, la polizia locale urbana e rurale, i mercati e il commercio locale, l'istruzione elementare, la vigilanza sui numerosissimi enti locali di beneficenza operanti nei settori più svariati.

<sup>31</sup> Già la legge sarda del 1948 elencava le materie soggette alla potestà regolamentativa dei comuni che si trovavano poi raccolte nei Regolamenti di polizia urbana e nei Regolamenti di polizia rurale.

<sup>32</sup> Ad esempio servizi portuali come il facchinaggio, dei trasporti urbani con i primi omnibus, degli acquedotti, delle pompe funebri cui faceva puntualmente seguito l'espansione della normazione relativa ai cimiteri e le sepolture.

il '48 e il '59 i settori in cui la potestà regolamentare ebbe uno sviluppo fortissimo coinvolgendo anche i comuni più piccoli furono quelli più strettamente legati all'esperienza dell'Impero francese cioè igiene, sanità, ornato, ciò è attestato sia dal fiorire di norme igienico-sanitarie sempre più precise e dettagliate, sia da una disciplina edilizia sempre più particolareggiata che produceva norme sull'urbanistica, che prevedeva il parere vincolante del comune e della commissione d'ornato, che prefigurava i primi parziali piani regolatori. E ciò tenendo conto che, poiché le opere previste entravano negli effetti della dichiarazione di pubblica utilità, ne discendeva una dettagliata regolamentazione delle espropriazioni, come ad esempio dimostra il regolamento di Genova del 1851. Il fatto poi che in questo scorcio di tempo si assistesse al primo avvio di rilevanti processi di inurbamento, fece sì che nei regolamenti comunali fossero presenti anche norme che avevano per oggetto il mondo del lavoro, sia i soggetti del rapporto, sia i luoghi del lavoro. Il passaggio da un'economia agricola artigianale-mercantile a economie (proto)industriali tipico di metà Ottocento, richiedeva infatti l'aggiornamento dei vecchi regolamenti per lo più imperniati sulla dimensione familiare o artigiana delle aziende: di qui il divieto di insediamenti industriali nocivi in alcune zone dell'aggregato urbano, l'obbligo del loro insediamento in periferia, la prescrizione di maggiori garanzie sanitarie, l'inaugurazione del sistema delle licenze di stabilimento (almeno nei comuni a maggiore sviluppo industriale) a garanzia della collettività e dell'osservanza delle disposizioni dei

regolamenti urbani. Ma anche la ridefinizione delle norme sui settori produttivi più tradizionali, con elenchi di attività nocive comprendenti settori fino a quel momento non compresi (soda caustica, polveri da sparo, zolfi, tintorie, saponifici, concerie) tutti respinti alla periferia. Senza contare che furono proprio le nuove condizioni sociali e lavorative a incoraggiare la nascita di scuole tecniche per iniziativa dei privati della cui regolazione il comune si sarebbe incaricato. Anche in tema di finanza locale, la legge comunale del 1859 avrebbe inglobato norme introdotte dagli usi locali e regolamentate dai comuni già nel 1848 (gioatico, tasse su animali da sella e da soma, occupazione suolo pubblico), sicché, in via generale, essa non presentò nessuna restrizione sostanziale all'autonomia normativa ai comuni, nel pieno rispetto della tradizione liberale<sup>33</sup> e nella convinzione che fossero proprio l'avvio del processo di unificazione e la nuova legislazione statale a dare linfa e vitalità ai comuni (lo stesso si pensò dopo il 1865). Il corpo di leggi del 1865 rappresentò una battuta d'arresto nella evoluzione della normazione comunale non tanto perché la legge fosse diversa da quella del 1859 quanto perché essa fu attuata con altro spirito e altri intenti, come dimostra l'ingente numero di circolari emanate dal MI tra il 1860 e il 1880 aventi per oggetto gli istituti dei regolamenti comunali. La legge del 1865 (in particolare nell'allegato A) sancisce il principio dell'uniformità dei comuni (così come quella delle province) in presenza di un'eterogeneità sociologica dei comuni molto grande<sup>34</sup>. A partire da quella data, guardando più che alle leggi

<sup>33</sup> La quale tradizione, per dirla con Constant, al disotto dei tre poteri dello Stato ne individuava un quarto: il potere municipale.

<sup>34</sup> Dimostrata da un nutrito corpo di dati statistici elaborati in tempi diversi e in occasioni diverse, da me-



alla concretezza dei fatti, si può dire che i comuni subirono una costante e continua diminuzione qualitativa nelle loro funzioni: a fronte di un accrescimento quantitativo delle attribuzioni (soprattutto nei comuni urbani), sul piano qualitativo il comune ne perse molte a vantaggio dello Stato o di enti pubblici diversi. La spiegazione sta nell'espansione delle attribuzioni dello Stato: a mano a mano che lo Stato liberale monoclasse si andava trasformando in uno Stato democratico pluriclasse la legislazione statale invadeva il campo che prima era proprio ma non riservato della legislazione comunale. Tale processo espansivo fu continuo e costante e l'esempio forse più vistoso lo si avrebbe avuto nel campo delle municipalizzazioni.

Quanto all'elettività essa "è solo un modo di conferimento della titolarità di un ufficio e può essere indice di autonomia solo quando il corpo elettorale è esteso alla totalità dei componenti il gruppo cui l'ente pubblico, cioè il comune, è rappresentativo". Nel caso italiano, sino alle riforme del 1888 e del 1898, "i Comuni italiani furono enti rappresentativi non delle collettività locali ma dei notabili locali cioè enti rappresentativi di subcollettività a base censitaria"<sup>35</sup>: si trattava infatti di una situazione di suffragio ristretto per la quale, piuttosto che autonomia, sembra più calzante la più semplice formula organizzativa di autoamministrazione. Merito della legge Crispina del 1888, che estese l'elettorato amministrativo e istituì l'elettività del sindaco (almeno in alcuni comuni), fu quello di spezzare la comunità dei notabili e di attribuire cittadinanza politica ad una co-

munità più aperta e soprattutto in dinamica espansiva come attesta l'approdo nel 1912 al suffragio semiuniversale. Solo a partire da quella data l'ente comune sarebbe divenuto ente rappresentativo della collettività comunale (cioè una, per quanto ancora rudimentale, istituzione democratica), eppure il lento e faticoso passaggio da enti di autoamministrazione di una aristocrazia censitaria ad enti rappresentativi dell'intera collettività non ha significato affatto attribuzione al comune di autonomia. Se è vero che non vi è autonomia locale se non vi è piena elettività, non è vero il contrario. L'equazione elettività-democraticità-autonomia non risulta infatti valida poiché un ente rappresentativo può essere pienamente democratico ma talmente legato da norme di legge da trovarsi di fatto in una posizione subordinata rispetto al Governo e allo Stato.

I cenni fatti alle questioni della normazione locale e della elettività servono a dimostrare come entrambi questi fattori non possano essere considerati tratti distintivi dell'autonomia locale. Con tale espressione si deve intendere piuttosto la forma dell'autonomia politica applicata agli enti locali territoriali; storicamente, per i comuni, il passaggio obbligato fu quello dalla posizione di enti ausiliari dello Stato alla posizione di enti indipendenti in quanto rappresentanti di una collettività altra rispetto a quella statale legittimati a darsi un indirizzo di politica amministrativa diverso da quello che si dava lo Stato attraverso i suoi organi costituzionali. Questo passaggio, compiuto in nome dell'autonomia politica e indipendentemente dal declino

morie pubbliche, da relazioni prefettizie, da analisi fatte in occasione delle inchieste amministrative - il tutto andrebbe rielaborato dagli storici.

<sup>35</sup> In realtà il principio di elettorato attivo ed elettorato passivo sulla base del livello del censo era stato superato per le elezioni politiche con la riforma del 1882.

della potestà normativa e dal raggiungimento della piena elettività, si avrebbe avuto con l'adozione, specie nei comuni del centro-nord, dei criteri di politica amministrativa della municipalizzazione, della tutela dei contadini, della diffusione dell'istruzione tecnica, della tutela dell'infanzia e della vecchiaia delle classi sottoprotette, anche quando l'indirizzo politico scelto dal parlamento era diverso o addirittura in contrasto con tali indirizzi. Dunque vi fu. Anche se, come tutti i processi, non è possibile collocarlo in una fase precisa ma appartiene a una dinamica di lungo periodo che ha certamente nel riformismo crispino una prima e fondamentale scansione.

Veniamo dunque all'età crispina segnalata da Rotelli come cerniera nel passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse. Essa è caratterizzata da uno sviluppo decentrato del tutto peculiare. Si dirà in seguito dei prodotti del riformismo amministrativo di questa fase della storia d'Italia, per il momento però è importante sottoli-

neare almeno un aspetto a volte trascurato oppure preso in esame solo incidentalmente.

Si tratta dei processi di innovazione burocratica interni alle amministrazioni dei comuni e delle province<sup>36</sup>, solo in parte resi visibili istituzionalmente dalla stabilità riconosciuta al segretario comunale. Pur non abbandonando un'idea degli impiegati da *self-government* di stampo liberista, nelle amministrazioni si profilava ormai un cambiamento del tipo di lavoro<sup>37</sup>. E per svolgere tale lavoro era sempre meno utile il docile, ma inesperto impiegato degli anni successivi all'unificazione, mentre appariva necessario disporre di un personale più esperto<sup>38</sup>. Accanto al segretario comunale "sempre più dominus della macchina comunale"<sup>39</sup> in quei vivaci laboratori che furono i municipi italiani a partire dell'ultimo ventennio del XIX, cominciano ad affermarsi nuove figure. Sono soprattutto i ruoli tecnici ad essere promossi e valorizzati, in coincidenza sia con l'intensificarsi dell'intervento dello Stato in una pluralità

<sup>36</sup> Se negli anni '70, l'aumento degli organici o la forte mobilità interna avevano caratterizzato la fase in cui il Comune diventava soggetto e referente di nuove funzioni amministrative e sociali, negli anni '80 - parafrasando la famosa affermazione di D'Azeglio - fatti gli uffici, occorre fare gli impiegati.

<sup>37</sup> Mutavano così il sistema di accesso, i meccanismi concorsuali, i titoli di studio necessari; si assisteva all'incremento delle retribuzioni e alla differenziazione della progressione nelle carriere; si affermava l'interdipendenza tra adeguato trattamento economico dei dipendenti e consolidamento delle funzioni dell'ente comunale anche come organismo portavoce e interprete della realtà locale.

<sup>38</sup> Nel sistema rinnovato di *check & balance* istituzionale, tra rappresentatività qualificata del sindaco, "governatività" accentuata del prefetto e giurisdizione nuovissima della giunta provinciale, la figura di più alto profilo rimaneva il segretario comunale, che iniziava a consolidare definitivamente il proprio ruolo autorevole di referente privilegiato in ambito amministrativo locale e che, attraverso un forte associazionismo di categoria, si batteva per il riconoscimento di una più compiuta "funzione pubblica" di un ceto ancora "culturalmente" legato ad un profilo privatistico; cfr. M.L. D'Autilia, *L'impiegato comunale e provinciale dell'Italia liberale tra lavoro privato e funzione pubblica*, in Marco De Nicolò (a cura di), *op. cit.*, p. 208. Della stessa autrice si veda anche, in proposito, *Lo sviluppo storico dell'impiego pubblico locale dall'Unità all'Italia repubblicana*, in Giancarlo Rolla (a cura di), *Il personale comunale e provinciale*, Torino, UTET, 1996.

<sup>39</sup> Francesco Saverio Carpinelli, *Il lavoro negli enti locali in età liberale*, in Angelo Varni e G. Melis (a cura di) *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997, p. 69.

di materie, sia con il dilatarsi delle funzioni urbanistiche dei municipi, quando i processi di inurbamento (che sottopongono il territorio dei centri medio-grandi a forti pressioni sociali e speculative) e i processi di industrializzazione della città (che impongono il rapido adeguamento ai criteri della cultura industriale) faranno del governo del territorio urbano una componente oltremodo significativa dell'attività delle amministrazioni. Si tratta di quella "leva di intellettuali che elegge le metamorfosi dell'assetto urbano a oggetto fondamentale della propria ricerca: sociologi, ingegneri e architetti, economisti d'ispirazione industrialista, medici igienisti, operatori che con crescente autorevolezza s'insediano nello scenario ideale dell'epoca in veste di opinion makers"<sup>40</sup>. Competenze tecniche al servizio delle amministrazioni locali che, nel quadro di una maggiore attenzione verso i bisogni dei cit-

tadini, sperimentano forme nuove di gestione della complessità sociale all'insegna di un deciso pragmatismo e dell'estraneità, in linea di massima, alle dominanti spinte politiche. Sullo sfondo le opzioni culturali e scientifiche del positivismo che generavano quei "saperi speciali" i quali a loro volta fornivano legittimazione e strumenti all'agire amministrativo. Il vero banco di prova di questi "saperi speciali" sarebbero state le municipalizzazioni - di cui essi colsero l'opportunità in termini di industrialismo municipale<sup>41</sup> -, ma fu proprio in età crisipina che figure come quella dell'ingegnere impegnato nelle infrastrutture cittadine suggerì la sua importanza strategica<sup>42</sup>. L'avvio del processo di industrializzazione, all'ombra della scelta protezionista, favorì infatti la nascita di un nuovo tipo di città e impose la creazione di reti tecnologiche urbane<sup>43</sup>. "Dai trasporti, all'acqua potabile, dalle fogne allo smaltimento dei

<sup>40</sup> M. Ronconi, *Un socialismo dal volto urbano: l'Umanitaria e il problema delle municipalizzazioni (1900-1915)*, in *La municipalizzazione in area padana: storia ed esperienze a confronto*, a cura di Aldo Berselli, Franco Della Peruta e A. Varni, Milano, Franco Angeli, 1988, p. 634.

<sup>41</sup> F. Ruggie, "Saperi speciali" e "cultura della municipalizzazione" agli inizi del secolo. Ipotesi di ricerca, in *L'esperienza delle aziende municipalizzate tra economia e società*, Atti del seminario di studi storici per l'80° di fondazione dell'ASM, Brescia, 2 dicembre 1988, Brescia, Sintesi editrice, 1990, pp. 143-153.

<sup>42</sup> Cfr. Gian Carlo Calcagno, *La figura dell'ingegnere tra Sette e Ottocento*, in Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, *Ingegneria e politica nell'Italia dell'Ottocento: Pietro Paleocapa*, Atti del Convegno di studi promosso a ricordo del Centocinquantesimo anniversario di rifondazione dell'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti e nella ricorrenza del Bicentenario della nascita di Pietro Paleocapa, Venezia, 6-8 ottobre 1988, Venezia, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, 1990, ma anche *Gli ingegneri in Italia tra '800 e '900*, a cura di Andrea Giuntini e Michela Minesso, Milano, Franco Angeli, 1999 e A. Giuntini, *La creazione della rete infrastrutturale urbana nell'esperienza italiana. Vincoli economici, politici e tecnologici (secoli XIX e XX)*, w.p.

<sup>43</sup> Per una definizione di "servizi tecnici a rete", in connessione all'idea di Networked City, cfr. *The Development of Large Technical Systems*, ed. by R. Mayntz and T.P. Hughes, Frankfurt am Main, Campus Verlag-Boulder, Westview Press, 1988 e *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and America*, ed. by G. Dupuy e J.A. Tarr, Philadelphia, Temple University Press, 1988. Sull'approccio metodologico alle reti, cfr. anche i due volumi, che raccolgono una serie di studi su scala territoriale e urbana, frutto del gruppo di lavoro formatosi in vista del convegno internazionale di storia economica del 1994 a Milano: *European Networks, 19th-20th Centuries. New Approaches to the Formation of a Transnational Transport and Communications System. Proceedings Eleventh International Economic History Congress*, Milan september 1994, ed. by Albert Carreras, A. Giuntini e M. Merger, Milano, Università Bocconi, 1994

rifiuti, dalla distribuzione del gas a quella dell'elettricità [...] in ritardo rispetto ai grandi paesi europei, anche l'Italia rinnova il proprio patrimonio infrastrutturale, creando una rete di servizi che rappresentano uno dei veicoli più convincenti in direzione della modernizzazione del paese", sicché i termini del processo di progressiva maturazione del sistema economico e sociale delle città - sia dei grandi agglomerati sia di quelle di taglia inferiore - (come anche del paese) possono essere colti proprio a partire dall'osservazione delle reti di infrastrutture e di servizi urbani create e del loro funzionamento. Certamente la crescita infrastrutturale urbana non presentava caratteri omogenei in tutta la penisola, ma l'"intensità dal cambiamento e le tipologie che si evidenziano [...] anche molto difformi da area ad area, [...] sostanzialmente appaiono riconducibili ad una tendenza comune"<sup>44</sup>. Divenuta terreno di sperimentazione e di intervento della nuova progettualità tecnica, la città protagonista doveva dotarsi di un complesso sistema di norme e regolamenti per "governare" la sfida lanciata dal pubblico dei

servizi (di qui il nuovo rilievo assegnato ai regolamenti municipali), doveva riuscire a coinvolgere capitali, doveva disporre di qualificate competenze professionali. Di conseguenza, fu necessario ridefinire compiti, funzioni e poteri d'intervento dell'ente locale, dare vita a un nuovo genere di potere politico locale in grado di assumere, rispetto al passato, maggior carico di responsabilità per venire incontro agli effettivi bisogni delle comunità urbane. E se è vero che "le istituzioni municipali rappresentano uno dei luoghi tipici, in cui le classi dominanti si innestano, si consolidano ed agiscono a tutela dei propri interessi di ceto, mantenendo al tempo stesso la propria egemonia sull'insieme della società civile", in quella fase, la capacità di dotare il comune di attrezzature collettive assunse un valore strategico per l'azione politica. Non a caso sarebbero state le forze politiche più vicine alle esigenze di sempre più ampi settori di cittadinanza - cattolici e socialisti - a farsi, giunte al potere nei municipi, le prime e le migliori interpreti di quella strategia.

La questione dell'infrastrutturazione se-

e *Les réseaux européens transnationaux, XIX-XX siècles: quels enjeux?*, sous la direction de A. Carreras, A. Giuntini e M. Merger, Nantes, Ouest Editions, 1995. Un utile bilancio degli studi condotti in Italia in questo settore è in A. Giuntini, *La modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi urbani in Italia. Temi, risultati e obiettivi della ricerca storica*, in *Scienza tecnica e modernizzazione in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di Carlo G. Lacaita, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. ; e in Fulvio Conti, *Servizi pubblici e infrastrutture urbane in Italia fra Ottocento e Novecento: un bilancio degli studi*, in *Il Comune democratico. Riccardo Dalle Mole e l'esperienza delle giunte bloccarde nel Veneto giolittiano (1900-1914)*, a cura di Renato Camurri, Venezia, Marsilio, 2000, pp. 201-216. Altre indicazioni si trovano nella raccolta di schede *Governo municipale e infrastrutture urbane*, a cura di F. Conti e A. Giuntini, in "Passato e presente", 1993, n. 29, pp. 153-170. Per un panorama completo ed aggiornato delle opere di storia urbana in Italia, intesa nel senso più ampio del termine, si rimanda a Carla Giovannini, *Italy*, in *European Urban History. Prospect and Retrospect*, ed. by R. Rodger, Leicester-London, Leicester University Press, 1993, pp. 19-36. Il concetto di servizi a rete è stato sviluppato per la prima volta nella storiografia italiana nel saggio di D. Calabi, *I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)*, in *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni nel XIX secolo*. Atti del convegno Venezia ottobre 1977, a cura di P. Morachiello e G. Teysot, Roma, Officina Edizioni, 1980, pp. 293-316.

<sup>44</sup> A. Giuntini, *La creazione della rete infrastrutturale urbana*, cit.

condo i due dettami che componevano lo standard della realtà urbana - igiene e decoro<sup>45</sup> - si connetteva d'altro canto con il riconoscimento di un ruolo non solo economico alle opere pubbliche che coinvolgeva ampi strati delle classi dirigenti post-unitarie e che aveva in Nitti il più lucido teorico. Si trattava di una concezione dello Stato quale agente della modernizzazione del paese in parte diversa rispetto a quella che aveva caratterizzato la prima fase dell'esperienza unitaria quando, con le pur scarse risorse disponibili, venne posta all'ordine del giorno la costruzione delle grandi infrastrutture - ferrovie innanzitutto, e poi strade - come elemento essenziale per l'unificazione reale della penisola. Se infatti in quella fase il significato principale delle opere pubbliche atteneva essenzialmente all'attività economica (che trae vantaggio dalla maggiore mobilità, efficienza e dimensione dei mercati) nel corso del tempo, sia pure in maniera ancora confusa, i protagonisti dell'intervento pubblico avrebbero intuito come "le opere pubbliche partecipa[ssero] a un'operazione complessiva per attribuire un senso, e talvolta una giustificazione, alla grande esperienza collettiva dell'unificazione del Paese, e poi alla vita della nazione che ne

seguì". Di questo nuovo modo di sentire l'impianto di Bagnoli in età giolittiana fu realizzazione emblematica e al tempo stesso mise in luce il ruolo che le amministrazioni locali erano chiamate a svolgere<sup>46</sup>. Per venire al "pacchetto" di riforme amministrative varato in età crispina, qualche notazione ulteriore va fatta a proposito della già citata nuova legge comunale e provinciale per quanto attiene alla parte di riforma dell'elettorato amministrativo<sup>47</sup>. Essa, almeno per la parte preparatoria di rilevazione statistica, introduceva alcuni elementi di novità: in primo luogo veniva accettato il principio della classificazione dei comuni (e quindi una loro diversificazione), in secondo luogo, al fine di tracciare un quadro sociologico dei consigli comunali, venivano introdotte nuove categorie legate alla produzione<sup>48</sup>. La qual cosa rappresentava il riconoscimento di una sempre più accelerata differenziazione sociale che il centro accettava di assumere come indicatore della tipologia dei comuni. Certo, tutto restava confinato alla dimensione analitica e nei nuovi consigli comunali sarebbe rimasta maggioritaria (e sovrarappresentata) la presenza delle categorie non direttamente legate alla produzione (proprietari, professionisti e addetti

<sup>45</sup> F. Rugge, *Introduzione a Profili speciali, II*, in *Le riforme crispine. Amministrazione locale*, Archivio ISAP, n.s. 6, Milano, Giuffrè, 1990, p. 783.

<sup>46</sup> Assillati da croniche deficienze finanziarie, gli enti locali raramente potevano fare ricorso a risorse proprie e dovevano quindi avvalersi di sovvenzioni, oppure mutui, da parte del sistema bancario - principalmente le Casse di risparmio - ma, assai più di sovente, della Cassa Depositi e Prestiti o, dagli anni '20 in poi, dal Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche e l'Istituto per le imprese di pubblica utilità.

<sup>47</sup> Essa si collocava appieno nel dibattito coevo tra il fronte di coloro (Torraca) che puntavano ad una rappresentanza organica (in relazione proprio al carattere amministrativo del comune) che sostituisse al conflitto tra partiti una "amministrazione di collettività" e quello di coloro i quali criticavano la separazione tra politica e amministrazione (Marcora) affermando (specie in relazione ad alcuni settori di intervento come scuola, sanità e beneficenza) che l'amministrazione doveva essere considerata una funzione politica (cfr. Loredana Leoni, *Il personale elettivo*, in *Le riforme crispine. Amministrazione locale*, cit., p. 792).

<sup>48</sup> 6 per i mestieri di carattere artigianale; 4 per il commercio e servizi; 3 per l'agricoltura; 1 per l'industria (addetti alle industrie esclusi gli operai); 1 generica (operai non addetti all'agricoltura).

al pubblico impiego), ma con quella nuova classificazione si rendevano visibili significative differenze sia tra aree geografiche, sia tra comuni con sindaco elettivo e non, sia nelle proporzioni tra le tre categorie tradizionali (argomento quest'ultimo su cui si è soffermata ampiamente la letteratura storica e politologica dedicata allo sfasamento tra evoluzione del quadro economico-sociale ed evoluzione della rappresentanza politico-amministrativa). In stretto rapporto con la riforma dell'elettorato amministrativo stava poi la novità dell'elettività del sindaco nei comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 10 mila abitanti sulla quale non è qui il caso di dilungarsi in quanto le norme della legge dell'89 attenevano soltanto al sistema di nomina o meglio di copertura dell'ufficio, problema non risolto nel 1865. Vale la pena però sottolineare come l'affermarsi del

principio della elettività del primo cittadino, per quanto limitata ai casi su menzionati, metteva in crisi la tradizionale visione<sup>49</sup> di un sindaco riguardato soprattutto sotto il profilo elettoralistico cioè come fulcro della rete organizzativa periferica delle correnti politiche presenti in parlamento in funzione di sostegno e di riproduzione del ceto politico parlamentare<sup>50</sup>. Quanto al sistema dei controlli sull'attività dei municipi che la legge poneva in essere è senza ombra di dubbio vero che la creazione della GPA rappresentò una conferma di quella concezione (immodificata nelle sue linee essenziali sino all'avvento del fascismo<sup>51</sup>) che poggiava sulla condizione di subordinazione degli "enti autarchici"<sup>52</sup> nello Stato amministrativo accentrato<sup>53</sup> e per la quale il controllo sugli atti di comuni e province non era altro che l'altra faccia dell'autarchia<sup>54</sup>, ma il sistema che veni-

<sup>49</sup> Quella del 1865 ma non quella del 1859 che voleva il sindaco unicamente come amministratore e quindi scelto dal potere esecutivo in funzione di un corretto coordinamento tra potere governativo e potere locale.

<sup>50</sup> F.G. Scoca, *La figura del sindaco dal 1848 ad oggi*, in *I comuni*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, a cura di M.S. Giannini, Padova, Neri Pozza, 1967, p. 63; L. Leoni, *Il personale elettivo*, cit., p. 792.

<sup>51</sup> Durante il fascismo, infatti, il controllo prefettizio assunse una maggiore estensione, in quanto giunse a comprendere l'esame di legittimità e di merito sugli atti del podestà, del preside e del rettorato. Il prefetto muniva del visto di esecutività, e non più del visto di legittimità come avveniva in passato, le deliberazioni non soggette all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa, sempre che le riconoscesse regolari (Cfr. *Il fascismo e le autonomie locali*, a cura di Sandro Fontana, Bologna, Il Mulino, 1973).

<sup>52</sup> Si rinvia al concetto di autarchia formulato da Laband, per cui Comuni e Province sono "organi dell'amministrazione indiretta dello Stato, dotati di personalità propria, che esplicano la loro attività primariamente nel loro interesse e, secondariamente, anche nell'interesse dello Stato che coincide col loro e non se ne distingue" (Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, vol. I, Paris, 1900).

<sup>53</sup> Il fatto che, in quanto tali, gli enti autarchici perseguissero interessi coincidenti a quelli statali e emanassero atti amministrativi con contenuto ed efficacia equiparati a quelli statali implicava di per sé l'assoggettamento di tali atti a un esteso controllo di legittimità (vigilanza) e a un penetrante controllo di merito (tutela). Tali controlli rappresentavano "lo strumento attraverso il quale lo Stato centrale, in ossequio al principio di unitarietà dell'azione amministrativa (sono atti amministrativi solo quelli emanati dallo Stato), omogeneizza gli atti degli enti locali equiparandoli a quelli propri" (P.S. Pugliano, *Il controllo sugli atti degli enti locali. Tra conferma dell'autarchia e riconoscimento delle autonomie locali*, working paper consultabile, all'indirizzo <http://www.amcorteconti.it/pugliano.htm>).

<sup>54</sup> "Concepiti non come soggetti esponenziali delle collettività locali ma come soggetti strettamente legati all'amministrazione statale e dei quali lo Stato si serve per fini di decentramento burocratico mascherato

va costruito, basato sul principio di separazione tra ente locale e controllore, finiva col garantire maggiore stabilità ed equilibrio<sup>55</sup>. Come segnalato da molte ricerche su casi locali, la contabilità comunale si fece più precisa e corretta, supportata da quadri statistici e da preventivi realistici e attendibili. Sicché a partire dall'innovazione crispina, i comuni cominciarono a vivere un periodo di consolidamento dei propri bilanci, talora raggiungendo il pareggio, talora l'attivo.

Un'ultima notazione va fatta, parlando di controlli, a proposito della figura più criticata del sistema amministrativo italiano e assunto a emblema negativo del più miope accentramento, il prefetto. Senza entrare qui nel merito di questa polemica e tralasciando le pur fondamentali differenze tra i diversi sistemi prefettizi dell'Italia liberale e fascista (legate alla diversità del ruolo ad essi assegnato dai ministri dell'Interno, alla diversa interpretazione che ciascuno di essi dette di quel ruolo e al mutare dell'autopercezione del corpo) occorre precisare almeno un punto relativo alla posizione del prefetto nei confronti delle amministrazioni locali. Come tecnico, il prefetto con i suoi organi coadiutori non fu mai nemico delle amministrazioni comunali, anzi

in certi periodi e in certi luoghi egli assunse le vesti di consigliere soprattutto per quelle piccole amministrazioni i cui apparati burocratici non erano idonei a risolvere complicati problemi giuridici sempre più complessi con l'affermarsi del sistema binario<sup>56</sup>. Sotto il profilo politico il prefetto, indipendentemente dagli uomini titolari, per la natura stessa dell'ufficio si poneva come freno alle libertà comunali: nel momento in cui una pratica comunale acquistava valenza politica, il prefetto diventava istanza decisionale tendente a sovrapporsi all'istanza decisionale del comune. Era il gioco delle forze politiche, il peso e la compattezza della forza politica rappresentata dal comune, a determinare il risultato del dualismo tra istanza decisionale prefettizia e istanza decisionale comunale. Un ulteriore punto occorre toccare a proposito del periodo crispino, quello che più volte in ambito storiografico è stato definito il nodo cruciale del rapporto tra Stato centrale e enti territoriali, quello della finanza locale. Come è noto, però, affrontare il nodo della finanza locale e del suo coordinamento con la finanza statale significa imbattersi immediatamente nell'assoluta insufficienza dei mezzi finanziari per fare fronte ai crescenti bisogni pubblici che

sotto le forme del decentramento istituzionale" gli enti locali riformati dalla legge crispina subivano un controllo di merito più statale (cfr. S. Sepe, *Il sistema del controllo ed i vari controlli sui comuni*, in *I comuni*, cit., p. 182).

<sup>55</sup> La funzionalità del meccanismo si affievolirà con l'aumentare delle funzioni affidate dallo Stato agli enti locali (dove spesso non si capisce se gli EL le esercitano come proprie o per conto dello Stato) rispetto alle quali proliferarono i controlli atipici cioè affidati a organi differenti da quelli che in via normale attuavano la vigilanza su comuni e province (soprattutto i ministeri) Questo è tanto più vero dopo il 1919. (cfr. S. Sepe, *Il sistema del controllo*, cit., pp. 188-190).

<sup>56</sup> Se infatti nella prima fase della Costituzione liberale l'organo locale dello Stato era il prefetto (le altre amministrazioni come quella militare o finanziaria pur avendo organi locali incidevano sostanzialmente ben poco nella vita dei Comuni) progressivamente lo stato cominciò a munirsi di altri organi locali a circoscrizione territoriale costruendo un apparato periferico che curava le competenze dello Stato a livello locale. Di qui la confusione delle competenze nel sistema dei controlli aggravatasi con i cosiddetti controlli atipici.

gli enti locali erano chiamati a soddisfare come anche nell'enorme sperequazione della distribuzione del carico tributario locale. Questioni entrambe non risolte dal riformismo crispino e per la prima volta affrontate in maniera organica e consapevole nel 1901 con il progetto Wollemborg in cui verrà affermato il principio dell'indipendenza tributaria dei comuni da attuare mediante l'attribuzione a essi dell'imposta sui terreni e fabbricati e di un settore dell'imposta di ricchezza mobile con la contemporanea soppressione di alcuni tributi locali ritenuti duplicati e l'abolizione delle barriere daziarie. In questo ambito e specie per l'età crispina, notevoli passi in avanti sono stati compiuti grazie a quelle ricerche che hanno avviato indagini più approfondite sui bilanci dei singoli comuni utili a leggere, attraverso l'analisi delle politiche di spesa, *come* l'amministrazione locale intendeva farsi carico del processo di crescita comunale, *quali* fossero i settori prioritari di intervento e *quanto* in questa scelta pesavano le nuove attenzioni alla realtà sociale e alla promozione di un suo miglioramento. Evidenziare le voci di bilancio che risultano più significative, anche sul piano quantitativo, è servito inoltre a conoscere la funzione sociale del comune (cioè il suo investimento in lavori pubblici, istruzione, igiene e sanità, ma anche personale) poiché la ripartizione interna della spesa è un ottimo indicatore della fisionomia delle scelte politiche locali. In via generale, riguardo alle spese, si può affermare che la loro crescita si concentrò negli anni '70 e '80, cui seguì una fase di stabilizzazione negli anni '90 quando con la leg-

ge crispina furono posti freni e controlli tendenti sia a selezionare le scelte dei comuni sia a stabilire una stretta interdipendenza tra la loro capacità impositiva e l'accensione delle spese facoltative<sup>57</sup>. Va inoltre segnalato che, relativamente al non trascurabile aspetto del rapporto tra spese obbligatorie e spese facoltative, proprio queste ultime, destinate per lo più a interventi produttivi e su cui maggiormente avrebbe potuto esercitarsi un'espansione, si presentavano in costante calo nel decennio '89-'98. Così presentato il dato avvalorerebbe senza dubbio l'idea della "stretta" registratasi in questo periodo a svantaggio delle municipalità, mettendo in conto che se, come si è detto, la legge dell'89 produsse un effetto stabilizzante sull'andamento delle spese, essa produsse anche un sensibile incremento nel carico di spese obbligatorie in connessione alle nuove funzioni attribuite ai comuni dalla legislazione e al susseguirsi di interventi statali i cui oneri erano scaricati sui comuni<sup>58</sup>. Tale constatazione, per quanto valida in via generale, andrebbe tuttavia rivisitata provando ad attenuare il valore negativo in essa contenuto anche alla luce di quanto si è detto a proposito del nesso centro/periferie come interazione negoziale e relazione di reciprocità. In ogni caso meriterebbe ulteriori verifiche sul campo, poiché fuori da ogni giudizio di valore aiuterebbe a meglio comprendere la fisionomia delle élites locali e a ricostruire sul metro di analisi locali le situazioni economiche e politiche a cui possono essere riferite le scelte delle amministrazioni locali e le loro strategie per la crescita e lo sviluppo del territorio<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Una ripresa della spesa si sarebbe avuta a partire dalla seconda metà degli anni '90.

<sup>58</sup> Oneri che, come evidenzia la maggioranza degli studi, oltre a condizionare le finanze dei municipi, implicitamente ne limitavano l'autonomia.

<sup>59</sup> Un esempio può forse essere utile. A Siena in età crispina, nel settore dell'istruzione, le spese obbliga-



Per tornare alla questione da cui si era partiti - il nodo della finanza locale - i problemi di bilancio erano e rimasero la ricorrente ossessione di tutte le amministrazioni all'interno delle quali la discussione si polarizzò sul valore e sulla necessità di ricorrere o a incrementi di tassazione oppure alla contrazione dei debiti. Nonostante le contrastanti affermazioni di principio l'effettiva politica di bilancio non poté fare a meno di usare entrambi gli strumenti<sup>60</sup>. In particolare, riguardo alla fiscalità comunale, le principali voci erano rappresentate dal dazio di consumo e dalle sovraimposte sui terreni e sui fabbricati<sup>61</sup>. Nella seconda metà degli anni '80 le richieste dei proprietari di un'attenuazione della fiscalità municipale sulla proprietà trovarono soddisfazione, a fronte del periodo 1871-1885 in cui l'incremento del 50% delle addizionali comunali sull'imposta su terreni e fabbricati aveva significato la partecipazione

delle élites proprietarie alle spese per l'infrastrutturazione e la creazione di servizi nei centri urbani. Insieme a "quello percepito attraverso la voce 'proventi diversi' che segnalava (a partire dalla metà degli anni '90) l'ingresso del governo dell'economia dei centri urbani nella nuova e più moderna fase della gestione dei pubblici servizi"<sup>62</sup>, il gettito del dazio di consumo - in genere il principale strumento di prelievo fiscale la cui iniquità era largamente nota e dibattuta - fu in progressiva espansione. E, in corrispondenza con l'aumento della fiscalità municipale sui consumi, aumentarono anche i canoni per abbonamento che l'erario chiedeva ai comuni, a testimoniare una ulteriore subordinazione delle politiche finanziarie dei municipi agli interessi tutelati dall'amministrazione dello Stato<sup>63</sup>. Se la questione si chiudesse in questo modo, ci si ritroverebbe ad avvalorare quella visione più volte in questa sede

torie erano per la quota preponderante assorbite dall'istruzione elementare (di gran lunga inferiore quella per le scuole tecniche e professionali) ma rimasero a lungo al di sotto delle spese facoltative destinate alla banda, alla biblioteca o all'università. Questa semplice osservazione molto ci dice sugli interessi e sulla sensibilità dell'élite cittadina segnalando il notevole significato attribuito alla cultura come cemento decisivo per la riproduzione delle classi dirigenti, ma anche il cauto allargamento dell'istruzione elementare. Ed è sicuramente più proficua dal punto di vista euristico di conclusioni ricavate da quel modello interpretativo che partendo da assiomi generali e ormai dati per scontati finisce, questo sì, con l'azzerare la complessità del panorama delle municipalità italiane. Parimenti, il fatto che sempre a Siena, in controtendenza con quanto avveniva in questo periodo storico nella maggior parte del paese, la politica dei lavori pubblici fosse molto sottotono, limitata a interventi di secondaria importanza e a opere di abbellimento non può essere spiegato se non tenendo conto del ruolo vitale e forte giocato in questo settore dal Monte dei Paschi il quale fu protagonista diretto delle maggiori iniziative edilizie cittadine ma il cui decisivo contributo nella messa in atto di altre minori fu ottenuto grazie agli stimoli e alle pressioni delle autorità municipali.

<sup>60</sup> Negli anni '90 molti comuni convertirono verso la Cassa depositi e prestiti molti dei debiti contratti con istituti bancari ottenendo in tal modo un indubbio beneficio perché il tasso di interesse praticato dalla Cassa era in molti casi consistentemente minore.

<sup>61</sup> Mentre altre come la tassa sui domestici, sulle vetture e le tasse di esercizio, non raggiungevano una dimensione consistente e anche la tassa di famiglia, sia pure in incremento, non rappresentò un cespite decisivo.

<sup>62</sup> Paolo Frascani, *Le entrate*, in *Le riforme crispine. Amministrazione locale*, cit., p. 898.

<sup>63</sup> In base al sistema di divisione delle entrate fiscali tra Stato e comuni, il dazio di consumo era tutto percepito dai comuni i quali, da soli o in consorzio dovevano poi versare all'erario un canone stabilito per abbonamento e rinnovato con scadenza quinquennale.

criticata secondo la quale gli spazi dell'agire municipale si restringono quanto più si afferma la vocazione centralista delle istituzioni nazionali. Tuttavia la realtà si presenta molto più complessa in quanto i dazi di consumo diventarono strumento di politiche di protezionismo municipale o meglio, la manovra sui dazi offrì alle dirigenze municipali la possibilità di favorire le industrie cittadine a danno di quelle forestiere. Questa circostanza<sup>64</sup> consente di ricostruire il contraddittorio manifestarsi degli interessi delle località e di analizzare in maniera più differenziata il gioco tra classi economiche e gruppi di governo. Essa infatti rivela la novità di un'attenzione delle classi politiche municipali nei confronti dello sviluppo, o meglio di un ribaltamento dei rapporti di forza nel governo dell'economia locale: il sistema notabile che aveva in qualche modo egemonizzato il ceto imprenditoriale era ormai al tramonto e almeno alcuni settori dell'imprenditoria cominciano ad acquisire posizioni di preminenza e di forte compenetrazione con la classe politica municipale. L'analisi condotta da Frascani sulle entrate dei comuni ha dato conto con estrema chiarezza di quali dinamiche si stessero attivando nei municipi italiani. La tassazione veniva graduata secondo tecniche di dosaggio delle tariffe che avevano anche l'obiettivo di proteggere gli spazi di mercato delle industrie locali (soprattutto manifatturiere o artigianali). Questo protezionismo municipale solitamente tendeva a proteggere i settori manifatturieri tecnologicamente meno dotati ma capaci di contare per pre-

senza numerica e per ruolo sociale nella scena politica locale. Si trattava di un complesso mosaico di segmenti produttivi in alcuni casi già complementari alla grande industria, ma nella maggior parte dei casi messi in crisi dall'aumento dei costi delle materie prime e della manodopera. Il protezionismo municipale si poneva così a sostegno di interessi di particolari segmenti dell'industria locale in concorrenza con gli omologhi di altre realtà territoriali (sul protezionismo municipale pesavano anche esigenze di controllo sociale). All'interno delle singole realtà locali si sarebbe poi aperta, proprio sulla manovra tariffaria, la battaglia tra settori di produzione che premevano sul ceto politico municipale.

Diversa la situazione dei grandi centri urbani segnati dalla trasformazione industriale. Qui gli imprenditori impegnati nella costruzione e nel consolidamento dell'industria di base piuttosto che invocare una finanza municipale vincolistica, chiedevano l'adesione a programmi di politica finanziaria sensibili al tema della defiscalizzazione delle materie prime e della progressiva attenuazione della fiscalità sui consumi. La politica degli sgravi sulle materie prime si accompagnava inoltre nelle realtà industriali a un più ampio programma di defiscalizzazione dei costi di produzione che andava dall'esenzione per i combustibili ad uso industriale fino all'esonero per i materiali di costruzione delle case operaie. Qui insomma, si conciliava l'abolizione di ogni vincolo per la produzione industriale con la detassazione dei consumi popolari<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Essa peraltro rappresenta "un duplice insulto ai dogmi dell'Italia liberale in quanto nega[va] il principio dell'unità dello Stato tanto come comunità nazionale che come mercato" (F. Ruge, *Introduzione*, cit., p. 782) e consente di mettere a nudo caratteristiche e limiti del liberalismo italiano tardo-ottocentesco.

<sup>65</sup> Esempio il caso di Milano che nel 1898 inglobò nella sua cinta daziaria l'intera struttura industriale sviluppatasi nei sobborghi attraverso la riduzione delle voci tassate e la drastica esenzione della tariffa dei

## Municipalizzazioni

Riscoperta dagli storici grosso modo da poco più di una ventina d'anni come nodo centrale delle vicende dell'Italia che si industrializza e si avvia sulla strada della modernità, l'esperienza della municipalizzazione italiana si compone di tante storie locali, ognuna con una identità e un percorso propri, all'interno di un quadro nazionale dotato di riferimenti comuni. Di municipalizzazioni, o meglio, di assunzione diretta dei servizi pubblici locali da parte dei comuni, in realtà in Italia si discuteva almeno dall'ultimo decennio dell'Ottocento su riviste nazionali, fogli comunali e in congressi che per quanto di limitata accessibilità attestavano il crescente interesse a un confronto serio e fattivo sulla materia. Il dibattito coinvolgeva trasversalmente in un circolo virtuoso sia studiosi di professione, interessati a fornire delle risposte sul ruolo costituzionale e amministrativo del comune nel passaggio dallo Stato di diritto allo Stato amministrativo, sia amministratori elettivi, interessati a ipotesi di governo tecnico delle città e impegnati a sperimentare sul campo soluzioni originali che ponessero il municipio al centro dei processi di mutamento sociale

ed economico delle comunità locali, sia ampi settori della burocrazia direttiva dei comuni, quegli intellettuali-funzionari portatori oltre che di "saperi speciali" di concrete pratiche di governo municipale. Faceva da sfondo a tale dibattito, imperniato in definitiva sul ruolo propulsivo che i municipi erano in grado di svolgere in favore dei propri cittadini, della mancanza di un regime speciale che favorisse maggiore libertà di azione e di iniziativa dei poteri municipali. Questo, almeno formalmente, fino al 1903 quando fu varata la legge sulla municipalizzazione.

Le domande che bisogna porsi riguardo alla legge del 1903 sono essenzialmente due: quale fu il carattere delle esigenze alle quali si credette di provvedere? Quali furono gli scopi che indussero il legislatore a sottoporre la municipalizzazione a una penetrante disciplina di settore?

1) Alla data della legge, la municipalizzazione non era in Italia fenomeno di tale ampiezza da richiedere con urgenza un'apposita regolamentazione. La legislazione precedente conteneva già il riconoscimento più o meno esplicito dell'istituto<sup>66</sup>. Dunque si poteva benissimo inserire disposizioni aggiuntive nel TU delle leggi comunali e provinciali battendo la strada

prodotti di base per la produzione industriale. E del caso di Milano, esemplare l'effetto di propagazione: "i segnali che provenivano dalle aree più industrializzate del paese ed esprimevano gli orientamenti più maturi nell'ambito della grande industria in tema di governo locale dell'economia venivano negli stessi anni approfonditi e rielaborati in contesti economici e sociali profondamente diversi [...] I successi dell'esperienza milanese, particolarmente felici nel definire un sistema di regole di governo dell'economia locale basate su obiettivi di programmazione e di sviluppo economico, erano evocati a pochi anni di distanza anche nella discussione preparatoria alla legge speciale per Napoli del 1904" (cfr. P. Frascani, *Le entrate*, cit., pp. 920-921). Negli obiettivi di quell'intervento, secondo precise suggestioni provenienti da Nitti, si leggeva un vero e proprio modello di sviluppo fondato sull'esistenza di una zona franca per le localizzazioni industriali e una defiscalizzazione dei consumi popolari (nuovi insediamenti nelle zone già industrializzate-costruzione di case operaie-aumento degli standard di consumo).

<sup>66</sup> La legge comunale e provinciale del 1889 ammetteva che i comuni potessero avere beni e stabilimenti; nell'elencare le entrate comunali parlava di rendite (certo della proprietà fondiaria ma non erano esclusi eventuali redditi industriali). In più, riprendendo l'articolo 14 del RD 6 luglio 1890 autorizzava l'esercizio

di una normazione meno complessa. Il dibattito in parlamento diede conto del perché si scelse invece di giungere a una legge organica sulle municipalizzazioni: agli inizi del '900 la situazione del paese riguardo alla gestione dei principali servizi pubblici della città in maggiore espansioni si presentava gravissima; l'esercizio delle grosse imprese di pubblici servizi era disciplinato da contratti antichissimi che assicuravano ai privati privilegi inammissibili; per di più si registrava l'assoluta prevalenza delle imprese straniere nelle concessioni dei servizi urbani. In tale senso, il caso più grave era quello delle società private concessionarie dei servizi del gas cui erano di fatto concessi poteri e diritti di monopolio anche qualora il servizio di illuminazione potesse essere un giorno prestato con mezzi diversi dal gas. Nel momento in cui divenne possibile ed economicamente conveniente utilizzare l'energia elettrica per l'illuminazione pubblica e privata, i comuni cercarono di sbarazzarsi dei monopoli ma si trovarono di fronte alla reazione dei concessionari privati che davanti ai tribunali ordinari chiesero il rispetto dei patti contrattuali. La disputa che si accese intorno a questa giurisprudenza (che a volte riconobbe le richieste dei privati e altre affermò il diritto dei comuni di svincolarsi dai contratti) ebbe il merito di catalizzare l'attenzione degli studiosi e della pubblica opinione. I contratti in questione erano in realtà contratti accessivi a una concessione, quindi atti amministrativi da ritenersi revocabili in qualsiasi momento il pubblico interesse l'avesse richiesto. Inoltre, non era in discussione il regime di monopolio

poiché le attività regolate da tali contratti (cioè i pubblici servizi dati in concessione) erano di natura particolare riguardando appunto il pubblico interesse. Mancava dunque qualsiasi motivo per mantenere le attività in regime di gestione privata e anzi vi erano ottime ragioni per trasferire il monopolio comunale dalle società concessionarie alle autorità locali che potevano assicurare un esercizio più conveniente e rispondente agli interessi della collettività che di tale servizio fruiva. Infine, la gestione da parte dei municipi di attività così remunerative e prive di rischi avrebbe contribuito a risolvere il problema delle finanze comunali.

2) Quanto agli scopi della dettagliata disciplina di settore quale fu la legge 103 del 1903, occorre premettere che le norme esistenti erano ritenute carenti perché relative alla gestione diretta solo di pochi e secondari servizi e dunque non adatte a disciplinare le imprese di carattere industriale che si voleva i comuni assumessero. Occorreva quindi dare ai comuni il potere di assumere la gestione diretta dei servizi anche quando questi erano già concessi a privati imprenditori e quindi occorreva regolare condizioni, termini e modalità della facoltà di riscatto dei comuni stessi. In sostanza bisognava autorizzare le municipalità a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti o con altri istituti anche quando le spese da erogare eccedevano il limite legale della sovrimposta comunale. Nel momento in cui si permettevano i riscatti consentendo un aggravio dell'indebitamento dei comuni, occorreva circondare di cautele l'esercizio della nuova attività

in economia di quei servizi che per la loro natura si adattassero a questo sistema di gestione. Per alcuni di questi servizi vi erano anche norme più particolari che autorizzavano in modo espresso l'assunzione da parte del comune della gestione diretta: mercati (legge del 1898), macelli (regolamento generale sanitario del 1901), trasporti funebri (regolamento di polizia mortuaria del 1892).

attraverso una puntuale disciplina del procedimento di assunzione dei servizi e attraverso una rigorosa determinazione degli organi, dei modi e delle forme di gestione dell'attività intesa alla prestazione del servizio. Le cautele e le garanzie più minute che vennero predisposte per legge si rivelarono fin da subito eccessive e molti ritennero che i freni posti ai comuni avrebbero reso inutile l'emanazione della legge<sup>67</sup> e che pochi comuni sarebbero riusciti ad arrivare fino alla fine del complesso *iter*. In realtà, a parte l'anno 1904 in cui poche furono le deliberazioni di assunzione del servizio che giunsero al parere della Commissione reale (anche se alcune importanti, come quella del servizio interno dei vaporetti di Venezia e quella della costruzione delle case popolari a Milano), già nei primi mesi del 1905 il fenomeno aumentò di proporzioni<sup>68</sup>. La municipalizzazione si estese dunque quasi ovunque e con risultati apprezzabili in termini di diminuzione del prezzo dei beni erogati e di aumento costante dei consumi. Neppure i rigidi controlli, in definitiva, danneggiarono in modo serio la gestione economica

dei servizi e la prudenza dei comuni (soprattutto nell'Italia centro-settentrionale) nello scegliere le imprese da esercitare consentirono di superare impacci come quello previsto dalla stessa legge e relativo al sistema di riscatto per cui l'indennità di riscatto doveva compensare il concessionario anche del profitto cessante per effetto della municipalizzazione.

Queste brevi note sugli aspetti tecnico-amministrativi che portarono all'adozione della legge 103, devono però essere integrate da qualche considerazione generale sul portato storico, in termini di modernizzazione dei contesti locali e in termini di sedimentazione di una cultura della municipalità che avrebbe travalicato l'età liberale e il fascismo stesso. La legge sulla municipalizzazione fu al tempo stesso effetto e causa di un nuovo concetto di servizio pubblico. Quanto al suo essere effetto, si è già detto come sul piano pratico la questione dell'assunzione da parte del comune di pubblici servizi fosse non solo già prevista dalla legge precedente, ma anche praticata da ancor più lungo periodo<sup>69</sup>. Quanto al suo essere causa, occorre rivol-

<sup>67</sup> In particolare, riguardo al procedimento, il vaglio della deliberazione comunale di assunzione in gestione diretta del servizio da parte della GPA, del prefetto, della Commissione reale per il credito comunale e provinciale, del referendum della giunta degli elettori e il vaglio del regolamento speciale dell'azienda alla quale si intendeva affidare la gestione del servizio da parte della GPA e del prefetto che lo rendeva esecutivo.

<sup>68</sup> Altri 9 progetti ebbero parere favorevole (es. case popolari di Prato, impianti idrotermoelettrici di Torino); 6 erano in fase istruttoria. Ai primi del 1904 le municipalizzate erano 26, al 30 giugno del 1906 erano 53, al 1 gennaio del 1908 erano 74. Da tale data il movimento proseguì con ritmo costante: al 1 gennaio 1910 erano 105, al 1 gennaio del 1913 erano 136.

<sup>69</sup> Il caso dei canali milanesi e della Congregazione degli utenti della fossa interna, istituzione titolare del diritto d'uso del canale urbano, è a questo proposito esemplare come esperienza pionieristica di municipalizzazione che ha come protagonista fino al 1884 uno di quei consorzi di utenti in ambito urbano (la Congregazione appunto, nata a metà del '700) assai trascurati dalla storiografia di settore a causa della loro progressiva scomparsa nel corso del XIX secolo interpretata come passaggio obbligato della "modernizzazione". Nel 1884 la congregazione decise il suo scioglimento, di fatto "liquidata" dagli stessi poteri municipali, e cedette il controllo al comune all'interno di un progetto di concentrazione nelle mani del municipio della gestione della rete dei canali secondo lo spirito che già aveva animato l'azione del consorzio, quello cioè di un vero e proprio servizio pubblico di carattere comunale. La vicenda esemplifica

gere soprattutto l'attenzione al versante politico<sup>70</sup>. Come nel suo scritto del 1902 dedicato proprio a *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, Montemartini, massimo teorico delle municipalizzazioni del primo '900, rimarcava, tra le condizioni essenziali che determinavano l'impresa comunale stavano quelle politiche. Rispetto a queste egli scriveva: "solo coll'avvento della democrazia nell'impresa politica, colla conseguente conquista dell'autonomia locale, col trionfo di quel complesso di aspirazioni che va sotto il nome di municipalismo, il sistema delle municipalizzazioni troverà le sue condizioni propizie di sviluppo". Dunque esisteva una relazione diretta tra l'affermazione del "municipalismo" e lo sviluppo delle aziende comunali. Ed era proprio tale relazione che qualificava politicamente la comparsa dei servizi pubblici municipalizzati, "promossi non solo per favorire lo sviluppo ma anche per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo posti dalle imprese private che gestivano quei servizi in regime di monopolio"<sup>71</sup>. Come ancora Montemartini indicava, quella di combattere il monopolio, di sottrarre i

consumatori allo "sfruttamento" degli imprenditori privati era essa stessa la vera funzione pubblica del municipio. In sostanza un unico obiettivo, quello di dare pronta ed efficace risposta alle esigenze delle collettività cittadine, accomunava la lotta dei comuni sia contro il monopolio dello Stato nella gestione della cosa pubblica sia contro il monopolio dei privati nei servizi urbani.

Restava estraneo alla valutazione dei contemporanei un risvolto importante della legge stessa quello cioè di un sempre più ambiguo carattere che i municipi cominciarono da quell'epoca a manifestare: se da una parte essi infatti abbracciavano forme di imprenditorialità orientata verso i principi dell'agire economico privato, dall'altra parte l'appartenenza alla sfera pubblica li condizionava pesantemente in nome dell'esigenza di perseguire comunque l'ideale di utilità collettiva. Da questa ambiguità derivava alle aziende municipali uno status peculiare: se riuscivano a imporsi a quelle private grazie alla propria natura pubblica, erano però anche costrette a subire limiti, come quello territoriale, che ne pregiudici-

anche la rilevanza assunta in questo passaggio di mano di quelle "nuove" figure di cui più volte si è detto: protagonista dell'operazione fu l'ingegnere municipale Emilio Bignami Sormani il quale fin dal 1868 nei suoi scritti a proposito dei canali milanesi parlava di servizio pubblico in un quadro che poneva la questione igienica a fattore di legittimazione dell'intervento municipale e della "liquidazione" della Congregazione stessa e che si costruiva intorno al rafforzamento del ruolo della polizia urbana sul territorio (cfr. A. Ingold, *Inchiesta, riforma, gestione: i consorzi di utenti delle acque alla fine del secolo XIX*, relazione al convegno internazionale di studi *Lo spazio politico locale in età medievale, moderna e contemporanea*, Alessandria, 26-27 novembre 2004).

<sup>70</sup> Sul versante economico e finanziario si è detto che uno dei principali motivi che spinsero al varo della legge derivava dalla necessità di disciplinare un'attività comunale tradizionale con un'altra, crescente, in settori nuovi, che aveva portato a conflitti di interesse molto duri con l'imprenditoria privata. Le attività economiche dei comuni infatti erano andate espandendosi dai tradizionali settori di intervento (mercati, macelli, trasporti funebri e pubbliche affissioni) a servizi dove l'iniziativa privata, per via dell'alta redditività, considerava estremamente interessante intervenire: acquedotti, energia elettrica, trasporti, telefoni.

<sup>71</sup> O. Gaspari, *Dal monopolio, alla municipalizzazione, alla liberalizzazione dei servizi pubblici: le tappe di un processo di sviluppo nel quadro della storia del movimento comunale*, relazione alla Seconda Conferenza Nazionale dei Servizi Pubblici Locali - L'innovazione al servizio dei cittadini (Officine del Gas Aem Spa-Bovisa - Milano 3-4-5- ottobre 2000), ma anche Id., *L'Italia dei municipi*, cit.

cavano la redditività economica. Anche le caratteristiche industriali delle aziende municipalizzate risentirono di questa loro natura strettamente pubblicistica. Esse assunsero infatti la forma di unità produttive monoservizio, operanti generalmente in ambiti territoriali corrispondenti a quelli amministrativi dei comuni. Le loro connotazioni, insomma, si configurarono più vicine a quelle di soggetti di erogazione di servizi, che a vere e proprie imprese. La prevalente competenza era, quindi, *technical oriented* con un assetto organizzativo volto a garantire un bisogno collettivo mediante un servizio caratterizzato da adeguate specifiche tecnico-ingegneristiche. Necessariamente la conseguenza fu l'affermarsi di imprese "organiche" all'ente locale e solo funzionalmente separate da esso al fine di sfruttare al massimo la valenza tecnocratica che le permeava e contraddistingueva.

Su un altro piano, poi, l'attività economica municipale rispondeva a esigenze politiche: quella "civica rinascenza" che Montemartini vedeva svilupparsi nell'Italia di inizio secolo, sulla scorta dei più consolidati esempi del liberalismo europeo e statunitense, in qualche modo subiva con la legge del 1903 un tentativo di incanalamento. Essa infatti, nelle intenzioni del governo doveva accrescere, insieme al benessere sociale, il controllo dello Stato sugli

enti locali, bloccando i fermenti anti-istituzionali presenti nelle richieste dell'opposizione. Insomma l'operazione giolittiana in qualche modo poteva essere letta come una normalizzazione di quella "primavera dei municipi" che coinvolgeva sindaci e personalità di diversi schieramenti politici, e che, dopo il varo della legge, li vedeva sempre più convintamente uniti a collaborare, al di là di schieramenti ideologici ed appartenenze partitiche, nell'ANCI (ma anche nell'Unione statistica delle città italiane - USCI - che realizzava indagini statistiche su base comunale, una sorta di ISTAT municipale avviata a Firenze nel 1905, vent'anni prima dell'istituzione statistica dello Stato, e che operò fino al primo dopoguerra) in nome dell'autonomia comunale e dall'idea di affermare il ruolo dei comuni<sup>72</sup>. In effetti, all'indomani della legge - come opportunamente è stato a suo tempo sottolineato da Giannini<sup>73</sup> - vi fu chi ritenne chi ritenne che un nuovo sterminato campo di azione si aprisse all'attività dei comuni e chi parlò dei comuni del futuro come gestori di grandi imprese pubbliche nell'interesse della collettività. Si trattava tuttavia di mere illusioni poiché la legislazione statale successiva disciplinando i diversi settori, tolse praticamente ai comuni la possibilità di municipalizzare se non in alcuni e ristretti campi. Formalmente la norma del 1903 non era abrogata, mate-

<sup>72</sup> Il primo frutto di questo spirito di collaborazione nel campo delle municipalizzazioni fu il "Consorzio fra i comuni assuntori del servizio delle pubbliche affissioni" costituito a Roma nel 1908 nel corso di una riunione presieduta dal sindaco radicale Ernesto Nathan e formato da 40 comuni di tutta Italia guidati da un comitato composto dai rappresentanti delle città di Roma, Milano, Genova, Bologna e Livorno. L'anno seguente, nel 1909, si costituiva a Brescia un comitato, composto tra gli altri dal deputato Ugo Scalari, l'ing. Carlo Tarlarini, assessore al comune di Milano, Dario Ferrari, sindaco di Cremona, l'ing. Giuseppe Orefici, presidente delle Aziende municipalizzate di Brescia (ASM) per promuovere una Federazione delle aziende municipalizzate italiane (FAMI), iniziativa formalizzata poi nel 1910 con un congresso svoltosi a Verona.

<sup>73</sup> Cfr. M.S. Giannini, *I comuni*, in *I comuni*, cit., pp. 33-36.

rialmente era svuotata dall'interno di pratica possibilità di applicazione. Vicende eguali o simili si avverarono in quasi tutti i settori; la legislazione statale sulla sanità, sui trasporti, sull'uso delle acque, sull'agricoltura, sull'urbanistica, sulla polizia, ecc., svuotò dall'interno la possibilità di legiferare mediante regolamenti comunali quando addirittura questi non dovettero essere modificati e adeguati alle nuove leggi su precise richieste dell'autorità di controllo. Ciò accadde per precise ragioni: i) tecniche (il comune era divenuto troppo piccolo per potere svolgere adeguatamente una certa attività); ii) sociali (non si poteva ammettere che solo in un comune esistessero taluni servizi sociali e altri no); iii) economiche (minor costo della gestione a livello sovracomunale; di quelle politiche si è già detto).

L'afflato dello spirito comunale di cui ha parlato Giuliano Pischel<sup>74</sup> si spense con il ritorno a tutto tondo del modello accentratore per assecondare lo sforzo bellico, poi esasperato dalla dittatura di Mussolini. Non vi fu certo un ritorno al passato, ma il lascito più importante di questa fase fu il sedimentarsi di quella cultura dell'imprenditorialità pubblica nel cui lessico originario stavano polarità come funzione/bisogno, profit-to/interesse pubblico, utile finanziario/benessere sociale. Una cultura - come ha osservato Ruggie<sup>75</sup> - che in qual-

che modo sarebbe riemersa, pur nella diversità del modello operativo, nelle imprese statali nate tra le due guerre.

### Fascismo

La più recente storiografia sui fascismi locali ha "delineato l'immagine di un totalitarismo sempre più incompiuto"<sup>76</sup> a conferma delle più generali interpretazioni tese a sottolineare il sostanziale fallimento dell'esperimento totalitario fascista, incapace di trasferire sul campo la propria natura teorica e produttore di esiti tutt'altro che originali. La "teoria fallimentare", tuttavia, sembra talora fagocitare una più puntuale analisi della pluralità di scenari prodotti dall'azione del partito sulle differenti situazioni locali. Se da un lato, infatti, è possibile rintracciare una robusta linea di continuità rispetto al passato, con la permanenza di logiche e pratiche tradizionali, dall'altro però, in molti contesti, del fascismo è possibile verificare la spinta innovatrice la cui sostanza risiede nelle finalità ultime del suo intervento. Volto questo non soltanto all'obiettivo di spezzare equilibri fondati sui tradizionali circuiti notabiliari locali ma, più in generale, a dare corpo a una specifica "modalità fascista" di integrazione ideologica delle masse<sup>77</sup>. Se si guarda alla dimensione locale, il qua-

<sup>74</sup> G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Roma, Confederazione della municipalizzazione, 1965, p. 34.

<sup>75</sup> F. Ruggie, *All'origine dell'impresa pubblica. L'esordio della municipalizzazione*, in "Amministrare", 1986, f. 2.

<sup>76</sup> Massimo Lodovici, *Fascismi in provincia: orientamenti e ipotesi di ricerca*, in "Memoria e Ricerca" 1993, n. 1, p. 137.

<sup>77</sup> In tal senso, ricondurre l'esperienza del fascismo a uno statalismo ereditato dal periodo liberale e portato ad estreme conseguenze, significa trascurare quella differenza "genetica" per cui lo statalismo "si appaga di mantenere gli individui atomizzati e dispersi, il totalitarismo esige organizzazione" (cfr. Emilio Gentile, *La via italiana al totalitarismo*, Bologna, Il Mulino, p. 105) e significa anche sottovalutare la portata innovatrice di alcuni processi che col fascismo si innescarono.



dro che si presenta è quello di una realtà disciolta in un pulviscolo di dinamiche differenti, da zona a zona, ma anche all'interno della stessa periferia per periodi diversi. Lotte tra fazioni interne al partito, lotte contro altri gruppi di potere, parziale o integrale cooptazione delle vecchie élites dirigenti e infine scontri con prefetti e podestà, dipingono uno scenario caotico e difficilmente trascrivibile in coordinate interpretative utili a comprendere quali e quanti fermenti si agitano nella periferia e a costruire un'ipotesi generale sul ruolo del partito all'interno della sfera politico-amministrativa locale. Tuttavia, accantonando la consolidata tesi di un fascismo periferico debole, esclusivamente di facciata e sfibrato dalla rinuncia "a una proiezione locale del modello totalitario", ci si può accorgere di come in molti contesti provinciali "esso conservava [...] un'elasticità ed una presa sulla società che ne faceva uno strumento importante di coordinamento della vita politica locale"<sup>78</sup> e di come la dialettica in conflitto fra prefetti,

podestà e federali rappresentasse una novità rilevante rispetto al regime liberale. La dimensione nella quale essa trova posto, infatti, si dilata, ma soprattutto è segnata dal prepotente emergere e dal consolidarsi di nuove figure sociali e nuove strutture di potere, che condizionano, gestiscono e intervengono sulle capacità amministrativa dell'ente locale con notevoli differenze rispetto al passato.

D'altro canto "non bisogna ritenere che il fascismo giunto al potere abbia affermato la propria volontà di controllo sugli enti locali con una legislazione straordinaria, innovatrice rispetto a quella vigente. Al contrario, esso utilizzò pienamente la legge comunale e provinciale vigente (RDL 4 febbraio 1915 n. 148) che in fatto di scioglimento delle amministrazioni comunali aveva già dato ottima prova negli anni precedenti"<sup>79</sup> e che consentì un parziale attendismo in materia<sup>80</sup>. La sola eccezione fu il RDL del 30 dicembre 1923 in modifica del testo del 1915, il quale però si limitava ad aggiustamenti parziali, di carattere

<sup>78</sup> Marco Palla, *Firenze nel regime fascista*, Firenze, Olschki, 1978.

<sup>79</sup> L. Ponziani, *Il fascismo dei prefetti: amministrazione e politica nell'Italia meridionale 1922-1926*, Catanzaro, Meridiana Libri, p. 33.

<sup>80</sup> "Da questo punto di vista, anzi - argomenta Ponziani -, vi era stata una sostanziale complementarità tra movimento fascista e governo, nel senso che all'attacco squadristico contro le amministrazioni socialiste aveva di regola fatto seguito il formale decreto di scioglimento". Nel 1923 quindi il fascismo proseguì nella logica già appartenuta alla fase liberale di utilizzare per le disciolte amministrazioni i regi commissari straordinari, funzionari di nomina governativa per lo più provenienti dall'amministrazione dell'interno, confidando così nella burocrazia tradizionale quale canale di accesso al controllo delle amministrazioni locali. E al tempo stesso potenziò le funzioni prefettizie in vista delle amministrative che avrebbero sancito il trionfo delle liste fasciste. Insomma, così come accadde nell'amministrazione centrale con le riforme De Stefani del 1923-1924 che non fecero che rafforzare gli elementi di autoritarismo già presenti nell'ordinamento liberale, anche nelle amministrazioni locali una vera e propria riforma fascista in questi anni non vi fu. Lo stesso Federzoni con una serie di circolari ribadiva ai prefetti come la normalizzazione fascista non dovesse passare attraverso pressioni esercitate dall'autorità governativa sulla rappresentanza locale ma piuttosto attraverso un accorto esercizio da parte dei prefetti dei sempre maggiori poteri assegnatigli per manipolare le popolazioni in funzione elettorale (cfr. Circolari di Federzoni ai prefetti del 27 novembre 1924 e del 27 gennaio 1925, ma ancor prima circolari di Mussolini ai prefetti del 13 giugno 1923 e dell'11 agosto 1923). Si evidenziava così l'avvio di quel percorso di creazione del "prefetto fascista", vera e propria interfaccia a livello periferico del capo del governo, destinato a culminare con la legge dell'aprile del

prevalentemente tecnico, che non alteravano la sostanza del regime vigente<sup>81</sup>. Furono gli anni dal 1926 al 1934 a rappresentare la vera svolta in senso fascista dei rapporti centro/periferia e ad avviare nel campo delle autonomie locali la progressiva integrazione autoritaria della società locale nelle politiche centrali dello Stato<sup>82</sup>. La riforma podestarile del 1926 formalmente non annullava la caratteristica del comune quale ente dotato di personalità giuridica, ma nella sostanza sanciva l'ingerenza diretta del potere centrale sugli organi della periferia come dimostra la circostanza per cui la prima infornata di podestà fu in concreto l'immissione in tale carica dei commissari straordinari. Come più volte ebbe modo di rimarcare Federzoni, l'indipendenza amministrativa dei comuni non era affatto messa in discussione: i comuni, argomentava il segretario del PNF, non erano infatti enti autonomi, poiché l'autonomia come potestà di darsi leggi non era in realtà mai esistita, bensì enti autarchici cioè organi dello Stato (con propria personalità giuridica), semplici circoscrizioni amministrative i cui indirizzi di governo e i cui fini dovevano armoniz-

zarsi con quelli dello Stato. Il che serviva a giustificare l'eliminazione del principio elettoralistico e il ritorno alla "designazione di capacità", per ristabilire il *carattere funzionale* dell'autonomia in opposizione a quello politico che aveva fatto del comune oggetto di conquista da parte dei partiti politici. Un criterio guida, questo della separazione tra politica e amministrazione che la riforma podestarile, nell'ibridismo della figura posta a capo del municipio, avrebbe fatto vacillare e solo parzialmente soddisfatto con la creazione della consulta. Le finalità contenute nella creazione dell'istituto podestarile, erano molteplici e non si limitavano al solo intendimento di costruire una classe amministrativa locale competente. Le parole di Federzoni di pochi mesi precedenti al varo della riforma, rivelavano la precisa esigenza di difendere lo Stato "contro la tendenza disgregatrice e localista che mirava a fare del comune uno strumento di conquista e di distruzione dello Stato medesimo"<sup>83</sup>; nella sostanza, dunque, la riforma podestarile mirava a sancire costituzionalmente l'annientamento di qualunque prospettiva pluralista del potere locale, abolendo il principio eletti-

1926 e la circolare del 5 gennaio 1927 che ne avrebbero fatto il punto cardine alla periferia - in posizione di totale primazia su tutte le altre cariche e autorità provinciali, compresi i segretari provinciali del PNF - della costruzione del regime.

<sup>81</sup> Piuttosto, vi era in quella forma di parziale decentramento prevista che spostava l'azione amministrativa dal ministero al prefetto e da questi al sottoprefetto (presentata come la miglior soluzione per dare "localmente sviluppo e compimento a quegli affari diretti a soddisfare bisogni locali") una sostanziale ridefinizione del ruolo del prefetto, nonché si preconizzava il ritorno ad un organo monocratico nella direzione del comune al fine di eliminare le lotte tra partiti personali.

<sup>82</sup> Un'ulteriore accelerazione nella politica di compressione delle autonomie locali la si ebbe dal 1928 al 1934: con la statizzazione dei segretari comunali (1928), l'accentuazione del sistema dei controlli, la riforma dell'amministrazione provinciale, il riordino della GPA che sancì il privilegio della componente burocratica e di partito nella sua composizione.

<sup>83</sup> Il fatto che i comuni fossero, in quel 1925, saldamente nelle mani dei fascisti aveva poca importanza, poiché "c'era bisogno di strumenti legislativi che, sanzionando il predominio fascista nei comuni, lo inserissero entro la nuova compagine istituzionale che il regime andava costruendo" (cfr. Ettore Rotelli, op. cit., p. 85).

vo che era uno, ma non l'unico e non l'indispensabile, criterio dell'autonomia di un ente<sup>84</sup>.

La figura del podestà, così come la riforma la concepì, non si discostava da quella del sindaco liberale dell'origine, in quanto quest'ultimo, come il podestà, veniva scelto dal prefetto in base a criteri fiduciari e meritocratici, e otteneva la sua conferma ufficiale con un decreto regio; e forti analogie con la prima fase unitaria e l'idea che fu della Destra storica del "governo morale dei savi" vi erano anche nel principio etico contenuto nella riforma: la volontà di costituire una classe dirigente "materialmente e moralmente forte", capace di guidare gli enti locali con serietà e competenza<sup>85</sup>. Il vincolo ottimizio, dettato dal prestigio sociale del candidato, ebbe come conseguenza la rinascita - in molti casi - della classe aristocratica da tempo ormai sostituita da un ceto borghese e imprenditoriale. Ma questo non fu sempre vero: il percorso di progressivo annullamento delle prerogative di autoamministrazione degli enti locali e di integrazione autoritaria della società locale nelle politiche centrali dello Stato, infatti ebbe esiti diversi a seconda dei diversi contesti in cui fu calato<sup>86</sup>. In particolare, si verificarono casi in cui interessi e comunità locali si mostrarono capaci a fare fronte alle pretese egemoniche del potere pubblico. Qui infatti, le élites locali pur mirando alla restaurazione degli equilibri consueti e alla salvaguardia delle

tradizionali egemonie furono spesso costrette ad un dinamismo in grado di definire nuovi equilibri sociali (Calabria). In altri casi, invece, si trattò di mera riproposizione degli assetti più conservatori, nell'intento di azzerare l'esperienza di forte protagonismo assunta dai municipi tra la fine dell'Ottocento e l'età giolittiana e soprattutto di cancellare ogni sussulto di lotta di classe come ad Arezzo, o come in Romagna. In ogni caso, la figura centrale che impersonò la crisi della gestione privata dei poteri municipali fu quella del podestà, sia che divenisse il vero *trait-d'union* tra dirigismo fascista e interessi locali, sia che fosse mera espressione delle rinnovate pretese della nobiltà o della proprietà terriera: in entrambe le versioni, infatti, la funzione podestarile scavalcò quella del partito, di fatto esautorato di un reale potere politico. Per converso, i casi delle maggiori città siciliane dove i podestà furono per lo più "esponenti di un'aristocrazia vecchio tipo, poco sensibile ai problemi di una macchina amministrativa spesso inceppata per i gravi deficit di bilancio e la limitatezza delle entrate dei grandi comuni"<sup>87</sup> o il caso napoletano, in cui quella del podestà nulla fu se non semplice carica onorifica a tutto vantaggio del ripristino nei luoghi del potere decisionale di una classe ormai obsoleta. Anche quest'ultima tipologia tuttavia offre spunti di riflessione assai importanti nella misura in cui mette in evidenza la soglia oltre la quale il regime

<sup>84</sup> M.S. Giannini, *Autonomie locali e controlli statali*, pp. 123-128.

<sup>85</sup> Non a caso il richiamo andava alla florida stagione municipale del medioevo utile a rafforzare i precetti teorici della riforma: così come il podestà medievale, il podestà fascista doveva avere ruolo di mediatore nelle lotte fra fazioni e famiglie avverse, doveva essere il garante *super partes* della cittadinanza, come si esprime Federzoni, "essere espressione sincera, diretta, grezza, degli interessi locali".

<sup>86</sup> Cfr. M. Lodovici, *Fascismi in provincia*, cit.

<sup>87</sup> Salvatore Lupo, *L'utopia totalitaria del fascismo*, in *Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità a oggi, La Sicilia*, a cura di Maurice Aymard, Torino, Einaudi, 1987, p. 441.

non osò spingersi nel suo progetto di stanziazione dei poteri municipali. Anzi, proprio l'esperienza partenopea evidenzia un tratto assai interessante relativo alla titolarità del potere reale e all'effettività del suo esercizio. Se infatti la sfera politica, appannaggio delle strutture del PNF e dei ceti nuovi, e la sfera amministrativa, nelle mani delle tradizionali classi dirigenti liberali (soprattutto della componente aristocratica), agivano autonomamente l'una dall'altra e non sembravano costituire le vere élites sociali, erano i poteri economici a giocare un ruolo di primaria importanza e a innescare meccanismi di trasformazione socio-economica della città del tutto estranei al binomio politico-amministrativo. Il fatto è che il rapporto che queste élites economiche intesero con il potere centrale (e viceversa) fu contrassegnato da un osmosi su base clientelare, imperniata sulla "modernizzazione passiva", sulle prebende governative indirizzate, attraverso il canale dei nuovi enti pubblici, al settore industriale. Con la conseguenza di una drammatica dipendenza di quest'ultimo dall'impegno finanziario dello Stato (particolarmente drammatica dopo la recessione degli anni Venti), di una progressiva radicalizzazione dei processi di concentrazione e verticalizzazione economica e finanziaria, di un granitico consolidamento della struttura diarchica oligopolio-Stato, ma soprattutto di una devastante penalizzazione del tessuto produttivo intermedio, vero cuore pulsante dell'economia locale.

Altrettanto interessante dal punto di vista della casistica locale è il caso calabrese in

cui, come si è detto, il campo di tensione creato dalla compresenza di spinte alla modernizzazione e di resistenze degli interessi tradizionali generò un processo di trasformazione sociale che vide come protagonisti nuovi ceti e nuove professioni e che annunciò una riorganizzazione amministrativa imperniata sulla selezione di personale politico professionale. In tale contesto, il podestà Bianchi portò un'impronta tutta particolare al fascismo locale, facendosi da un canto portatore delle istanze di rottura culturale e di cambiamento sociale proprie di quei ceti in ascesa di cui egli stesso era esponente e mostrandosi d'altro canto all'altezza di traghettare attraverso i classici circuiti clientelari le vecchie classi dirigenti liberali nel fascismo. Con l'esito ultimo di riformulare in profondità il rapporto-centro-periferia. La riprova del "successo" del fascismo calabrese (e in definitiva del successo del fascismo *tout-court* in Calabria, come dimostrato dal poco entusiasmo con cui lì furono accolti gli alleati) si ha sul versante economico. Proprio in quanto strettamente collegato alle forze modernizzanti endogene, l'intervento pubblico all'insegna del dirigismo e del modello tecnocratico assunse la valenza di profonda e radicale trasformazione delle consolidate gerarchie produttive: la geografia economica dell'intero territorio venne ridisegnata, consolidate primazie cittadine furono rovesciate, nuove gerarchie e nuove funzioni urbane trovarono slancio. L'esito sarebbero stati processi di sviluppo capitalistico e di mobilità sociale del tutto inediti<sup>88</sup>.

Diverso ancora il caso di città come Terni

<sup>88</sup> Se nei casi appena menzionati, il fascismo comportò una presenza inedita dello Stato nella gestione della cosa pubblica, nell'esperienza lucana (pur con le debite differenze dovute ad una situazione di partenza assai variegata sia sul piano produttivo sia su quello sociale tra diverse aree di quel territorio) la gestione delle Amministrazioni comunali rimase nelle mani delle vecchie consorterie. E ciò non solo per il processo di selezione della dirigenza municipale operato dal fascismo a tutto favore del modello ottimizio

e Piombino<sup>89</sup>, con la loro dimensione industriale incentrata sul modello della “fabbrica totale”<sup>90</sup> e con il ruolo centrale in esse inevitabilmente svolto dalle grandi società industriali (con i loro vasti patrimoni immobiliari) e dagli gli stessi imprenditori (pronti a guidare e influenzare i percorsi di crescita collocandosi accanto agli amministratori pubblici). Qui il fascismo, in virtù del legame che univa i ceti industriali al regime, lasciò a questi ultimi la gestione dell’intera città e dei conflitti politici e sociali in essa presenti.

Il caso torinese, invece, è emblematico delle difficoltà incontrate dal fascismo nel

processo di conquista dell’amministrazione civica. Qui sarebbe stata la podesteria di Thaon di Revel (1929 al 1935) a fare la differenza. Essa infatti si precisò come un momento “alto” dell’esperienza podestarile, un esempio illustre non solamente di corretta amministrazione ma di energico slancio amministrativo, dotato di efficienza e di “spirito imprenditoriale”<sup>91</sup>. Portatore di quello spirito tecnocratico ardentemente voluto da esponenti del fascismo come Massimo Rocca il quale “reclamava la formazione di consigli tecnici (conosciuti anche come gruppi di competenza)”<sup>92</sup> che dovevano servire come collegamento

per cui i possibili candidati erano cooptabili esclusivamente nelle famiglie più abbienti, che da sempre partecipavano alla vita politica dei piccoli comuni d’appartenenza, ma anche perché il regime evidentemente ritenne che il controllo politico della Basilicata non fosse indispensabile e lasciò quindi ampia autonomia nella gestione delle amministrazioni comunali intervenendo solo nei casi in cui i dissidi interni creavano condizioni di autentica ingovernabilità. In questo senso, la Basilicata rappresentò un’eccezione al resto del Sud con la sola variante del materano dove la fascistizzazione del territorio avvenne in maniera del tutto simile alla Puglia dove, a fronte della presenza della grande impresa agricola industrializzata e quindi di un proletariato rurale molto numeroso e combattivo, il fascismo cercò e trovò l’appoggio degli agrari.

<sup>89</sup> La peculiarità di queste “città industriali” è quella di essere centri che fino alla fine dell’Ottocento si trovavano ai margini del reticolo urbano italiano, di carattere esclusivamente rurale, privi di rilevanti funzioni economiche e amministrative in cui fu l’insediamento di grandi complessi industriali a determinare le prime trasformazioni. Per una più completa definizione di questo modello di città nell’ambito del sistema urbano italiano cfr. A. Ciuffetti, *La città industriale. Un percorso storiografico*, Perugia, Giada/CRA-CE, 2002, pp. 26-41.

<sup>90</sup> Sul significato di “fabbrica totale”, cfr. L. Guiotto, *La fabbrica totale. Paternalismo industriale e città sociali in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1979.

<sup>91</sup> Thaon di Revel possedeva enormi e indubbie qualità, a partire dalla sua lucida conoscenza delle questioni economiche, fino ad arrivare alle capacità organizzative che trovarono nella civica amministrazione il terreno adatto per esplicitarsi, capacità che si manifestavano anche nell’adesione a imperativi tecnocratici. “Nella elaborazione dei più importanti atti di amministrazione che si concretano nelle deliberazioni podestarili - annotava in una delle sue prime relazioni alla Consulta - ho creduto indispensabile non valermi soltanto della collaborazione degli organi burocratici, sia pure ottimi, di cui l’Amministrazione Civica torinese è dotata. Per ogni questione di particolare rilievo non ho mancato di valermi della collaborazione sia di tecnici appositamente chiamati a riferire sia di rappresentanti delle Organizzazioni sindacali interessati alla soluzione della questione”. Sulla podesteria di Thaon di Revel, cfr. la tesi di laurea (in via di completamento) di Matteo Bozzi (Università di Torino, Facoltà di Lettere) che qui ringrazio. Più in generale, cfr. Emma Mana, *Dalla crisi del dopoguerra alla stabilizzazione del regime*, e V. Sgambati, *Il regime fascista a Torino*, entrambi in *Storia di Torino*, vol. VIII, *Dalla Grande Guerra alla Liberazione*, a cura di Nicola Tranfaglia, Torino, Einaudi, 1988; L. Angeli, *L’istituto podestarile. Il caso di Torino in prospettiva comparata*, Tesi di laurea, a.a. 1996-1997.

<sup>92</sup> Roland Sarti, *La modernizzazione fascista in Italia*, in *Il regime fascista*, a cura di Maurizio Vernassa e Alberto Aquarone, Bologna, Il Mulino, pp. 271-272.

tra il vertice politico e la burocrazia, ma nel concreto erano chiamati a risolvere con un'“esperienza di carattere tecnico” i problemi del lavoro e dell'amministrazione pubblica, Revel si servì di consigli tecnici per studiare e risolvere numerose questioni: dallo smaltimento dei rifiuti cittadini alla riforma del regolamento edilizio. Agnelli, come la maggior parte degli industriali torinesi, reputava il podestà Thaon di Revel una sponda interlocutoria fondamentale e ciò in un contesto, quello della dimensione politica cittadina, attraversato dall'esplicita ostilità da parte del partito, del prefetto e anche di Mussolini nei confronti del mondo economico e finanziario torinese, alla sua preminenza e alla sua autonomia. Prudente e accortamente attento al sostanziale beneficio per la città rappresentato dalla grande industria, il podestà, pur plaudendo, in linea con le direttive ruraliste del regime, a tutte quelle iniziative che avrebbero potuto valorizzare il patrimonio naturale e agrario della provincia, si guardava bene dallo snobbare il ruolo dell'attività industriale e anzi “individua in essa una funzione di motrice e di volano per lo sviluppo parallelo e diversificato dell'economia della provincia”<sup>93</sup>. Tutela e rilancio dell'industria meccanica, dell'industria elettrica, dell'industria della moda<sup>94</sup>, della nascente industria radiofonica, dell'industria cinematografica<sup>95</sup>. Ma non

solo. La questione scolastica ed educativa - la parte morale della sua amministrazione - assorbì moltissime energie del podestà. Non solo la creazione di nuovi asili infantili la cui gestione volle passasse direttamente nelle mani del comune - poiché era giusto che il “Comune, che fa fronte alla massima parte delle spese, si assuma pure l'onore della diretta gestione”<sup>96</sup> e soprattutto affinché fosse il comune a “sistemare l'educazione pre-elementare dei nostri bimbi in modo consono ai bisogni e alla dignità delle tradizioni educative della nostra Città”, non solo le pressioni esercitate sul Ministro per l'Educazione Nazionale per ottenere posti integrativi nei licei e nelle scuole superiori. Ma anche e soprattutto la cura e l'attenzione per l'istruzione agricola, per quell'Istituto superiore di Agricoltura, a cui lo legava il vissuto personale e a cui guardava come mezzo perché Torino potesse “esercitare la sua influenza, non soltanto come centro d'attrazione industriale sugli operai, ma anche come centro di irradiazione verso la regione agricola piemontese a cui deve far giungere la voce e l'autorità della sua tradizione politica, colturale e spirituale e della sua attuale potenza economica”. Tutto era nelle corde del podestà che si batté per questi obiettivi tenendo l'influenza del partito e ancor più del prefetto ai margini dell'amministrazione cittadina<sup>97</sup>. Di

<sup>93</sup> M. Casasanta, *Il gruppo dirigente del PNF a Torino. 1919-1939*, Tesi di dottorato, pp. pp. 289-290. In ciò si riallacciava alle posizioni espresse da Ugo Spirito nel corso degli anni '30 in polemica con il ruralismo di Serpieri e in nome di una “industrializzazione a oltranza” e della “corporazione proprietaria”.

<sup>94</sup> E lo dimostrano il caso di via Roma e l'appoggio di Revel alla nomina dell'industriale calzaturiero torinese Silvio Ferracini a Presidente dell'Ente Nazionale della Moda.

<sup>95</sup> Proprio sul principio degli anni Trenta, il podestà avvertiva l'esigenza di rinverdire gli antichi fasti cittadini, riproponendo Torino come sede privilegiata del cinema, e per questo cominciò a condurre, tramite intermediari, serrate trattative con imprenditori cittadini, in particolare con il Barone Mazzonis, tra gli industriali, tra i più ferventi fascisti.

<sup>96</sup> Per le citazioni tratte dalla rivista “Torino” 1930, n. 2, cfr. la tesi di M. Bozzi, cit., pp. 87-88.

<sup>97</sup> Dopo che egli abbandonò l'incarico per andare a Roma come Ministro delle Finanze nel 1935, si assi-

un'amministrazione che in breve tempo cominciò a costituire punto di riferimento per altre podesterie e per altre istituzioni: una straordinaria macchina informativa che toccava i più svariati problemi riguardanti le scelte e la conduzione dell'amministrazione locale<sup>98</sup>. Senza proseguire nell'elenco dei numerosi campi d'attività nei quali l'amministrazione civica guidata da Revel s'impegnò, occorre sottolineare come - e il caso del rifacimento di via Roma lo avrebbe dimostrato - che la sua podesteria fu condotta all'insegna dell'efficienza, termine che sarebbe entrato a far parte del normale lessico quotidiano<sup>99</sup>, simbolo di una modernità che il regime fascista rivendicava, e per certi versi a ragione, nonostante i fallimenti<sup>100</sup>. Di questa modernità, della faccia modernizzatrice del regime, in campo economico, sociale, artistico Revel si fece interprete a capo dell'amministrazione di una città profondamente fredda verso il fascismo. Molto del suo successo, al di là delle qualità personali fu dovuto probabilmente alla sua seria ostinazione a vedere nel comune non la semplice sede di funzioni burocratiche e notarili, ma - in linea con la dottrina dominante - una cellula dello Stato in grado di farsi minuscola guida dello Stato stesso, promotore di modernizzazione non solamente locale, ma nazionale, con la speranza di poter essere un esempio per altri comuni e, natural-

mente, far grande il regime.

Ci si è soffermati così a lungo su questi casi, che certo non esauriscono il panorama delle municipalità italiane sotto il fascismo, per sottolineare ancora una volta come anche in periodo fascista il rapporto centro/periferie fosse contrassegnato da reciprocità e da negoziazioni e come, ancor più in periodo fascista, la dinamicità o meno delle amministrazioni locali nel sollecitare iniziative e progetti di crescita locale dipendesse ampiamente dagli uomini che lavoravano nelle istituzioni municipali, dei podestà così come anche delle loro burocrazie. E che in definitiva una valutazione ponderata sul ventennio non può prescindere da questo dato, da una fluidità e da un policentrismo che non riguardava solo il livello centrale.

Per quel che concerne la finanza locale, di portata storica è l'abolizione delle cinte daziarie (DL 20 marzo 1930) a compensare la quale però, per non compromettere le già precarie condizioni degli enti locali, si istituirono nuove imposte su alcuni generi di largo consumo (vino, carne, gas, materiali da costruzione). Nonostante la tendenza accentratrice, si riconobbe inoltre che "la esclusiva sovranità tributaria dello stato poteva ben conciliarsi con l'utilità di concedere al comune l'autonomia finanziaria: comunque non poteva portare l'accentramento nello stato di funzioni ad es-

stette in città "all'instaurazione di un rapporto privilegiato tra partito e amministrazione che mai in precedenza era stato così stretto" (M. Casasanta, *Il gruppo dirigente del PNF*, cit., p. 347).

<sup>98</sup> Al podestà di Genova, che ne aveva fatta richiesta, si davano informazioni sul prezzo del pane: "calmiere pane umidità tollerata fino 31 % lire due stop umidità 28% lire due e venti" (Archivio storico comune di Torino, Affari gabinetto, b. 535, f. 69, 1930; al podestà di Foggia sull'imposta sul consumo di carni, a quello di Palermo sull'imposta del consumo di bevande, tutti riferimenti tratti dalla tesi di M. Bozzi, cit.).

<sup>99</sup> R. Ben-Ghiat, *La cultura fascista*, Bologna, Il Mulino, pp. 225-226.

<sup>100</sup> Non si può infatti dimenticare che i campi di intervento del regime, se pur in molti casi si presentano come immagini di una modernità mancata, rappresentano comunque i canali lungo i quali si indirizzò la modernizzazione repubblicana, e dunque meritano la massima attenzione.

so non necessarie, che insomma l'unificazione della finanza dello stato con quella locale avrebbe reso meno agevole la vita del primo e condotto ad un dispendio di forze per l'intervento livellatore dello stato nella grande varietà di istituzioni locali"<sup>101</sup>. In via generale, il fascismo si mosse nella direzione della limitazione della libertà di imposizione e della restrizione delle spese. Ma ciò non avvenne attraverso un intervento legislativo, ma attraverso il sistema dei controlli così come delineato nel 1928 dalle commissioni Pironti e Berio: razionale classificazione degli enti locali con relativa determinazione dei fini che essi avrebbero dovuto perseguire (spese obbligatorie e limitazione delle spese facoltative a servizi di pubblica utilità); trasferimento di alcuni oneri dai comuni alle province e allo Stato (istruzione, viabilità, spedalità); riorganizzazione del sistema tributario senza nuove imposte; costituzione di un fondo di integrazione dei bilanci deficitari previa soppressione della compartecipazione ad alcuni tributi statali; riordino dei bilanci degli enti locali e delle connesse responsabilità sotto il controllo del ministero delle finanze. Principi questi che il TU sulla finanza locale del settembre 1931 solo in piccola parte tradusse in atto. Si deve inoltre tener conto che all'introduzione del sistema podestarile il fascismo accompagnò "l'adozione di speciali ordinamenti amministrativi nel caso di realtà municipali dotate di specifiche peculiarità

mostrando di volersi allontanare dal canone di uniformità tipico dell'ordinamento liberale e insieme di corrispondere a certe istanze del primo fascismo che suggerivano di risolvere i problemi nazionali grazie ad una amministrazione competente e ad una crescente specializzazione tecnica"<sup>102</sup>. Naturalmente il Mezzogiorno fu terreno privilegiato di questo tipo di intervento in perfetta continuità con quanto sperimentato nel primo ventennio del secolo e sulla scia del dibattito in età giolittiana sulle speciali forme istituzionali e amministrative richieste per l'amministrazione delle capitali. A Napoli nell'agosto del 1925 fu introdotto l'istituto dell'Alto Commissario: l'organismo, dotato di personalità giuridica si profilava molto simile al Regio commissariato civile per la Sicilia del 1896, e aveva il mandato di promuovere e coordinare tutte le attività dirette al sollecito miglioramento delle condizioni economiche e sociali e al riordinamento e incremento dei pubblici servizi. Esso accentrava tutta l'attività funzionale del governo ed era per molti versi affine al Governatorato introdotto a Roma nell'ottobre dello stesso anno<sup>103</sup>. Senza contare che fu proprio il fascismo, sulla scorta della revisione territoriale delle province attuata a partire dal 1926, a privilegiare "un tecnicismo che proponeva la legislazione e l'amministrazione demandata ad organi decentrati regionali"<sup>104</sup>.

Fatte salve le considerazioni sull'istituto

<sup>101</sup> Celestino Arena, *La finanza locale*, in Ministero per la Costituente, Rapporto della Commissione Economica, vol. V, Finanza, parte II, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946.

<sup>102</sup> M. Giannetto, *Centralismo e autonomie nella riforma fascista degli enti locali*, in "Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte", 1998, n. 10, p. 141.

<sup>103</sup> "Gli amministratori di entrambi dipendevano direttamente dal ministro dell'Interno ed erano svincolati dalla funzione di vigilanza e tutela esercitata dal prefetto sulle amministrazioni locali, consentendo di instaurare un ordinamento ancor più accentrato nel Ministero dell'Interno di quanto non fosse accaduto nei comuni podestarili" (cfr. M. Giannetto, *Centralismo e autonomie*, cit., pp. 141-142).

<sup>104</sup> U. Chiaramonte, *Autonomie locali e decentramento durante il fascismo*, in "I sentieri della ricerca", giu-



podestarile e sulle “amministrazioni speciali”, resta tuttavia il fatto che il principio cardine dello sSato fascista fu quello della statizzazione e nel settore delle municipalizzazioni gli effetti non tardarono a farsi sentire. Pischel ricorda che durante il fascismo iniziò la produzione della “legislazione occulta” contro le aziende municipalizzate - così definita da Massimo Severo Giannini - perché pur non riguardandole direttamente andava a limitare fortemente le loro capacità. In realtà il regime fascista non fece che proseguire, naturalmente inasprendola, quella concezione centralista del potere pubblico propria del periodo liberale e presente nella stessa legge del 1903. Come si è accennato, infatti, la legislazione sulle municipalizzazioni era nata con un duplice obiettivo, uno ufficiale, regolamentare l’attività economica comunale, e un altro non palesato, aumentare il controllo dello Stato sugli enti locali. L’aumentato controllo si tradusse nell’obbligo di compiere una successione di atti tale da ostacolare pesantemente le capacità di iniziativa economica dei comuni e delle loro aziende, con effetti molto gravi per lo sviluppo delle municipalizzate. A questo pericolo molti comuni ovviarono con un’applicazione delle norme che stava “sulle frange della legalità” - secondo una felice

espressione di Giannini - sfruttando i margini di movimento che la legge del 1903 implicitamente accordava priva com’era di una disciplina di sostanza e facendo ricorso sia all’autonomia normativa e organizzativa sia all’autonomia negoziale. Il fascismo non attaccò frontalmente le municipalizzate se non in quanto considerate espressione dei partiti democratici<sup>105</sup> e la sua legislazione si mosse in maniera contraddittoria: di fatto ridusse quei margini di manovra cristallizzando il dettato della legge giolittiana, ma al tempo stesso operò una serie scelte e di innovazioni nelle procedure che snellirono i tempi delle municipalizzazioni.

Dopo i primi anni, la situazione si stabilizzò e furono poche le aziende comunali che scomparvero, ancor meno le nuove, ma quelle esistenti riuscirono a sopravvivere. A un’indagine del 1926, dopo il periodo 1915-1918 che aveva rappresentato una stasi nel movimento delle municipalizzazioni e il suo riavvio all’indomani del conflitto, esso risultò interessare 82 comuni (158 servizi municipalizzati) la maggior parte dei quali centri urbani al di sopra dei 100 mila abitanti quasi tutte con margini di utile piuttosto rilevanti<sup>106</sup>. Con i RRDD 4 febbraio e 30 dicembre 1923 fu soppressa la Commissione reale per il credito comu-

gno 2005, n. 1, p. 75. Gli organismi cui si fa riferimento erano i Consigli regionali dell’Economia pubblica e le Amministrazioni regionali dell’Economia pubblica.

<sup>105</sup> “Adagio anche con le municipalizzazioni. Questo è un residuo del vecchio socialismo amministrativo” affermò Mussolini nel discorso dell’Ascensione (26 maggio 1927).

<sup>106</sup> Dopo aver privato i comuni di ogni margine di autonomia, non poteva permettersi di disperdere i “patrimoni cittadini” che aveva ereditato e si vide quindi obbligato a rinnovare, seppure a un livello molto inferiore, persino quella lotta contro i monopoli che era una delle principali missioni delle municipalizzate individuate da Montemartini: “Il compito assunto dal fascismo è la difesa delle Aziende comunali contro i reiterati e potenti assalti delle imprese private. Concepite da esso come organismi prettamente industriali se ne giova per difendere la comunità dagli eccessi delle coalizioni e degli aggruppamenti monopolistici delle imprese private che per difetto di concorrenza vanno rapidamente formandosi in tutti i paesi evoluti”.

nale e per le municipalizzazioni. Il RD 15 ottobre 1925<sup>107</sup> raccolse poi tutta la legislazione in materia di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province. Si semplificarono le procedure di municipalizzazione e anche il rapporto di lavoro delle aziende subì una importante modificazione, trasformandosi da pubblicistico a contrattuale. Per altro verso le municipalizzate in quello stesso periodo conseguono un positivo vantaggio normativo nel quadro dell'ordinamento corporativo. Infatti, in base alla relativa Legge 3 Aprile 1926, n. 563, le municipalizzate ottennero il riconoscimento della loro personalità giuridica ai fini della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro da parte della loro Federazione nazionale fascista delle aziende municipalizzate (RD 3 Aprile 1927, n. 507). L'aspetto positivo di questo fatto nuovo - oltre che nella già detta trasformazione del rapporto di lavoro da pubblicistico a contrattuale - stava nella realizzazione di un organismo di coordinamento nazionale delle aziende che diventò anche, inevitabilmente, di difesa dei loro interessi ed in definitiva dell'istituto stesso della municipalizzazione<sup>108</sup>. In generale, in questo periodo ci si preoccupò in particolar modo di disciplinare l'aspetto sostanziale dell'attività offerta con i servizi comunali, ma nonostante le pesanti richieste degli industriali privati, il fascismo conservò le aziende comunali, comprese quelle elettriche, sottoposte a una particolare pressione. Sull'altro piatto della bilancia pesavano però i processi di sta-

tizzazione: così ad esempio i servizi telefonici e i comuni si ritrovarono nella condizione di potere impiantare reti telefoniche proprie ma solo come concessionari (RD 8 febbraio 1928); in materia sanitaria il comune fu trasformato in soggetto amministrato dallo Stato e perse alcuni caratteri che avevano giustificato l'affidamento del servizio alla competenza comunale. In generale tutta la legislazione a sfondo corporativo trasformò l'organo gestore del servizio comunale in una figura quasi del tutto priva di autonomia e costretta a comportarsi come operatore privato. Molti servizi divennero servizi obbligatori (nettezza pubblica), altri si trasformarono in servizi di carattere tecnico del comune (fognature) o di protezione sociale, altri ancora assunsero il carattere di servizi igienico-sanitari che dovevano essere esercitati dai comuni. Di contro, servizi che avevano assunto il carattere di municipali o municipalizzabili furono sottratti alla disciplina generale delle municipalizzazioni e affidati con atti normativi speciali a organismi anomali (centrale del latte, aziende agricole comunali, aziende di turismo, enti comunali di consumo, delle case popolarissime, ecc.).

Un ultimo punto di rilievo da ricordare parlando del rapporto centro/periferie in periodo fascista è certamente quello delle variazioni territoriali dei comuni. Già la legislazione crispina, conferendo al governo la facoltà di modificare le circoscrizioni comunali, aveva previsto l'accorpamento dei piccoli comuni nell'intento di sottrarli agli

<sup>107</sup> Testo Unico 2578 del 1925.

<sup>108</sup> In definitiva, le norme del 1923 e del 1925 non rappresentarono un grosso mutamento: con l'eliminazione della commissione reale i poteri in materia di municipalizzazioni furono concentrati nelle mani dei prefetti e delle GPA; il referendum fu mantenuto ma solo se alla proposta di municipalizzazione si fosse opposto almeno un ventesimo degli elettori comunali o un terzo dei consiglieri in carica. Il potere di assunzione diretta fu esteso anche alle province.

interessi di fazioni locali e la distinzione tra grandi e piccoli. Il successivo progetto Ruidinì sulla divisione dei comuni in classi, consorzi di comuni, referendum non andò nemmeno in discussione per la caduta del governo presieduto dallo stesso marchese siciliano. Con il fascismo si registrarono notevoli innovazioni nella normativa in materia di variazioni territoriali per favorire sia la riunione volontaria dei comuni sia la formazione di consorzi per la gestione dei pubblici servizi<sup>109</sup>. Riprendendo la procedura prevista dalla legge comunale e provinciale del 1915 (art. 119), il decreto del '23 (all'art. 8) stabiliva che poteva essere dato o ampliato il territorio esterno di un comune qualora fosse dimostrata l'insufficienza di esso in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici o risultasse che l'insufficienza fosse di impedimento allo sviluppo economico del comune. Analoga facoltà di ampliamento veniva data nel caso in cui le opere portuali, marittime fluviali o lacuali dovessero estendersi oltre il territorio del comune. All'ampliamento si provvedeva con l'aggregazione di comuni contermini o, quando fosse necessario, con il distacco da essi della parte di territorio ritenuta sufficiente per l'esecuzione delle opere o per gli impianti, i servizi o le industrie rispondenti all'importanza di efficienza del porto o degli stabilimenti pubblici e per l'incremento economico. Quanto alle variazioni

territoriali coattive, anche qui i passi avanti furono notevoli e in direzione ben differente da quella della legislazione precedente: l'elemento determinante non era più quello della esiguità della popolazione o della mancanza di mezzi per sostenere le spese comunali, ma la necessità di espansione. L'interesse pubblico che veniva al centro non era più l'eliminazione dei comuni piccoli o piccolissimi privi di vitalità, ma l'accrescimento di quelli che dimostravano necessità di sviluppo (principio analogo all'espropriazione per pubblica utilità). Ovviamente si ponevano limiti che disincentivano l'eventuale esasperazione delle espansioni territoriali: la necessità dell'approvazione definitiva dei progetti, l'aggregazione solo in caso di necessità, il distacco di territorio solo nella porzione ritenuta sufficiente<sup>110</sup>. Tuttavia l'elemento di maggiore e dirompente novità connesso alla questione delle variazioni territoriali si trova nel TU della legge comunale e provinciale del 1934. Qui, per la prima volta, un intero capo (il primo del titolo II "Il Comune") è dedicato al *territorio*. Esso è riconosciuto ufficialmente come elemento costitutivo del comune sia pure come elemento secondario e derivato rispetto ai fenomeni naturali e sociali che lo determinano (popolazione e risorse economiche) e tutte le norme (8 articoli) sono dedicate alle variazioni territoriali. Con queste norme il territorio è trattato come elemento giuri-

<sup>109</sup> RD 30 dicembre 1923 per la riforma della legge comunale e provinciale.

<sup>110</sup> Diverso il carattere delle norme contenute nel RD 17 marzo 1927 con cui si dava la possibilità al governo entro due anni dalla data di entrata in vigore di procedere a una revisione generale delle circoscrizioni comunali. Tale legge molto spesso causò difficoltà in sede di applicazione oltre a disagi e lotte tra nuclei comunali accorpati ma eterogenei, impossibilità di estendere alle frazioni tutti i servizi (specie sanità e igiene pubblica) che finivano per restare appannaggio solo del centro maggiore. A correttivo di queste difficoltà venne l'intervento del MI che con circolare del 1929 raccomandò la cura secondo criteri di rigorosa uniformità degli interessi anche delle frazioni e consigliò la creazione di delegazioni comunali e di uffici di stato civile almeno nelle frazioni più importanti (M. Troccoli, *Le variazioni territoriali dei comuni*, in *I comuni*, cit., p. 158).

dico, ma anche come elemento naturale e di fatto: aumentando o diminuendo il territorio il comune stesso aumenta e diminuisce, non resta cioè modificato in *ciò che ha* ma in *ciò che è*, nella sua essenza.

### 3. *Gli anni della Repubblica: sistema delle autonomie e sviluppo locale*

Una prima necessità che si pone, per parlare del tema delle autonomie locali e dello sviluppo locale negli anni della Repubblica, è di definire una prima ipotesi di periodizzazione di una fase storica lunga ormai un sessantennio, solcata da numerosi punti di svolta e trasformazione.

Si tratta a nostro avviso di un passaggio obbligato, tanto più necessario quanto più ci si intenda interrogare sui cambiamenti istituzionali che stanno investendo attualmente la dimensione locale. Come è stato infatti sottolineato, l'analisi delle istituzioni locali e del loro attuale funzionamento mostra infatti difficoltà crescenti: "non è chiaro il senso e la portata dei mutamenti della società e dei relativi attori, né la relazione con lo sviluppo economico locale e neppure l'assetto istituzionale che, a regime, dovrà stabilirne le forme e delinearne l'organizzazione"<sup>111</sup>. Difficoltà del tutto comprensibili, amplificate dalla mancanza di un percorso di riflessione che, attraverso il gioco di chiaro-scuro tra passato e presente, permetta di cogliere con precisione la natura dei cambiamenti istituzionali che hanno caratterizzato le vicende dell'Italia repubblicana.

Va subito detto che per gli scopi di questa relazione non è possibile fare ricorso, se

non in chiave molto generale, alle periodizzazioni utilizzate dagli storici economici e contemporanei, che ovviamente hanno messo a punto i propri schemi cronologici in relazione ai fenomeni (politici, economici, sociali) che intendevano interpretare. Per avvicinarsi alla questione del decentramento istituzionale, in relazione al problema dello sviluppo locale, è dunque necessario ipotizzare una nuova griglia cronologica, capace di dare conto delle effettive scansioni dei fenomeni.

Schematicamente, con alcuni margini di provvisorietà soprattutto per gli anni che seguono l'attivazione delle regioni (periodo quasi del tutto inesplorato dagli studi storiografici), potremmo così definire cinque grandi fasi:

1. Fase costituente (1943-1948): il problema delle autonomie è in primo piano all'interno del dibattito politico nazionale, saldandosi strettamente con i diversi progetti di riassetto dello Stato italiano.
2. Lunga stagnazione "centrista" (1948-inizio anni '60): è il periodo della "Costituzione dimenticata" (non solo nel campo degli assetti istituzionali); le scelte costituzionali di decentramento non solo non sono applicate, ma scompaiono addirittura dall'agenda dei governi italiani.
3. Stagione del riformismo (primi anni '60-1972): il riformismo sociale si salda ai temi della programmazione economica, della democratizzazione politica, e della definitiva realizzazione delle forme di decentramento/autonomia previste dalla Costituzione, con l'attivazione delle regioni e la riscrittura di alcuni dei cardini più importanti del rapporto centro/periferia<sup>112</sup>.
4. Quindicennio che segue l'attivazione

<sup>111</sup> M. Cammelli, *Le autonomie tra sistemi locali e reti*, cit., p. 9.

<sup>112</sup> Si pensi ad esempio a una cosa apparentemente formale, ma dal grande impatto sostanziale: il passaggio dalla tutela prefettizia sugli atti dei comuni al vaglio del Comitato regionale di controllo.

delle regioni e che si estende sin verso la fine degli anni '80, quando maturano nuove ipotesi di riforma dei termini del decentramento istituzionale (1972-1989).

5. Dopo la 142: nuova stagione di riforme (in cui sono incorporati processi ancora vivi nella cronaca: la Bicamerale, la modifica del titolo quinto operata dal centro-sinistra, la riforma costituzionale del governo Berlusconi).

Dopo la seconda guerra mondiale la questione del decentramento istituzionale entra in una nuova e intensa fase di discussione. Anzi, più che dopo, già durante gli anni di guerra, con le esperienze delle "Repubbliche partigiane"<sup>113</sup> e con l'attività dei partiti antifascisti, i quali, dopo l'8 settembre 1943 iniziano a tratteggiare le proprie

ipotesi di riforma strutturale dello Stato<sup>114</sup>. Un rapporto, quello tra idealità resistenziali e tensioni autonomistiche, assai stretto, ma mai sufficientemente sottolineato<sup>115</sup>. Quali sono gli snodi che caratterizzano questo periodo? Il primo, e più importante, è rappresentato dal profondo cambiamento politico e istituzionale che si produce tra il 1943 e il 1948: la sconfitta della dittatura fascista, la dissoluzione del ruolo della monarchia, l'impianto dei partiti politici di massa (che nell'opposizione alla dittatura e nella guerra di liberazione acquisiscono quell'autorevolezza che avrebbe loro consentito di prendere in mano le sorti della nazione), la costruzione di un sistema democratico parlamentare, la definitiva sanzione del suffragio universale e la promulgazione della Costituzione.

<sup>113</sup> La bruciante esperienza della guerra di liberazione, che avrebbe reso impraticabile un'eventuale "ricomposizione di pace" dell'ideologia fascista, si riverberò infatti anche sul terreno politico-amministrativo. Emblematica fu infatti l'attività che il movimento di liberazione sviluppò nelle cosiddette "zone libere", dove si tentò di abbinare all'azione militare un parallelo processo di democratizzazione imperniato sull'autogoverno e sulla creazione di un'amministrazione civile che, pur con tutti i limiti causati dall'insufficiente ramificazione dei CLN e dei partiti politici, potesse divenire un interlocutore credibile per gli alleati angloamericani.

<sup>114</sup> Ancora prima della fine del conflitto, infatti, si era fatta strada nel ceto di governo, e in particolare negli ambienti tecnicamente più avvertiti, la consapevolezza che i profondi rivolgimenti politici, istituzionali e civili associati alla caduta del regime fascista e all'imminente conclusione delle operazioni belliche, rendevano possibile e forse necessario un incisivo intervento sul disegno complessivo delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica italiane. Si trattava della necessità di teorizzare un nuovo modello istituzionale che colmasse il vuoto lasciato dal brusco e repentino crollo del sistema di potere fascista e rendesse possibile una svolta istituzionale e politica di portata copernicana: netti, diffusi e condivisi erano infatti il sentimento e la volontà di sancire un'effettiva discontinuità con il precedente regime e con la sua intelaiatura istituzionale, sociale, politica ed economica. Era una necessità che, per molti motivi, si coniugava alla forte contrapposizione politica che le forze antifasciste manifestavano nei confronti dell'esperienza fascista. L'appartenenza e la comune esperienza antifascista, resistenziale e ciellenistica divennero uno straordinario collante per la tenuta di una proposta politica coordinata, la quale, pur nel quadro di notevoli difficoltà strategiche, assunse tratti e caratteristiche di unitarietà e condivisione. Già nel 1944, pertanto, il presidente del Consiglio, Ivanoe Bonomi, aveva affidato a Ugo Forti, giurista di fama, la presidenza di una Commissione per la riforma dell'amministrazione pubblica, cui era stato delegato il compito di elaborare, rimanendo tuttavia su un terreno squisitamente tecnico, un piano organico di riforma amministrativa, la cui attività si sarebbe poi saldata a quella della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato - sempre presieduta da Forti - istituita all'interno del Ministero per la costituente.

<sup>115</sup> Claudio Pavone, *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in Massimo Legnani (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975.

In questo quadro d'insieme, che sembrerebbe costituire una cornice adeguata per il ripensamento di un telaio istituzionale che vede l'autonomia locale fortemente compressa dallo Stato centrale, si debbono segnalare due processi importantissimi che avranno un peso rilevante nelle successive vicende del decentramento istituzionale, del ruolo giuridico attribuito alle istituzioni locali nel nuovo tessuto istituzionale (e dunque delle potenzialità di intervento loro concesse nel campo delle politiche di sviluppo locale), ma anche delle opportunità concrete di "conquistare" spazi inediti di intervento, normativamente non previsti quando non impediti, che i governi locali si troveranno di fronte negli anni dell'immediato dopoguerra.

Tali processi sono rappresentati dall'Assemblea Costituente e dal processo di ricostruzione del paese: la prima permette alle forze politiche di mettere mano alla revisione dei meccanismi organizzativi dello Stato e di definirne gli assetti futuri; il secondo, nel concreto operare per la ricostruzione materiale, diviene anche una sorta di "banco di prova" per sperimentare - in alcune aree territoriali - modalità inedite di concepire il ruolo delle istituzioni locali e, soprattutto, sostanzialmente difforni dagli assetti giuridici sanciti dalla Costituzione repubblicana e della legislazione ordinaria<sup>116</sup>.

Dal dibattito tra le forze politiche presenti alla Costituente emerge un quadro di contrapposizioni talora sostanziali: uno dei punti di massima divaricazione riguarda la natura da attribuire al processo di valorizzazione (e rivitalizzazione dopo la parabola fascista) delle istanze istituzionali locali (che pure è obiettivo condiviso). Scartata sin da subito (con un compromesso preventivo) qualsiasi ipotesi di soluzione federale (che avrebbe comportato la negoziazione dei rispettivi margini giurisdizionali tra Stato ed enti decentrati; ipotesi sostenute in alcune aree del paese dai movimenti autonomistici<sup>117</sup>), il dibattito si polarizza sostanzialmente su due fronti: si deve realizzare un processo di decentramento amministrativo (e per ciò stesso inquadrato in un contesto di attribuzione di funzioni delegate all'interno di una compagine statale accentrata) o dare luogo a un vero e proprio decentramento politico (autonomia, cioè, che avrebbe comportato l'attribuzione di effettiva potestà politica e legislativa)?

Due fronti su cui si innestano le numerose posizioni emerse nei lavori dell'Assemblea, che oscillano tra i diversi gradi intermedi tra l'uno e l'altro polo, e ancora alla ricerca di una definizione degli effettivi soggetti su cui "costruire" il nuovo telaio delle istituzioni locali<sup>118</sup>.

In realtà, il dibattito della Costituente, più

<sup>116</sup> Si tratta di un aspetto importante delle nostre considerazioni, perché ci consente di inquadrare le nostre riflessioni sul concreto operare delle istituzioni all'interno di uno schema che tiene insieme sia la dimensione *formale* dell'analisi (il quadro normativo di competenze entro cui operano) sia quella *sostanziale* (le politiche realmente prodotte).

<sup>117</sup> Si veda al riguardo l'antologia curata da Claudia Petraccone, *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995, in particolare la parte quarta, *Dall'indipendentismo siciliano al federalismo leghista*; sul separatismo siciliano si veda Giuseppe Carlo Marino, *Storia del separatismo siciliano, 1943-1947*, Roma, Editori Riuniti, 1979.

<sup>118</sup> Si insiste su quest'ultimo punto perché alcune di queste posizioni rappresentano un fattore costante del dibattito sull'organizzazione istituzionale italiana sviluppatosi dal momento dell'unificazione sino a tempi molto recenti. La paventata soppressione dell'amministrazione provinciale (come pure la limitazio-

che incentrarsi sul problema concreto delle autonomie (reso peraltro molto vivo dal fatto che i comuni italiani si trovano forzatamente in prima linea nell'emergenza della ricostruzione), finisce in fretta per incanalarsi nel *cul de sac* della discussione del progetto regionalista di Gaspare Ambrosini, esponente della DC e rappresentante di spicco degli ideali autonomistici propri del populismo sturziano<sup>119</sup>. Il dibattito è serrato, e vede progressivamente cambiare (anche in modo sostanziale) le posizioni delle diverse forze politiche<sup>120</sup>, sino alla ratifica di una soluzione di compromesso nata però già esausta, e soprattutto svuotata di ogni capacità di innovazione del tessuto istituzionale italiano.

Quando ciò avvenne, peraltro, le stesse forze politiche che l'avevano sostenuta o combattuta, avevano sostanzialmente mutato le proprie posizioni. Gli uni, i comunisti, si sarebbero convinti, radicati ormai nella propria "marginalità" politica regionale, della straordinaria importanza del decentramento regionale (che cominciarono di lì a poco a sostenere con fervore e convinzione). Gli altri, i democristiani, resisi conto della reale forza elettorale di cui potevano disporre, blandirono invece la

proprie convinzioni sul decentramento, facendosi interpreti di una politica più "consona", per così dire, a una forza moderata che governava il paese con quasi il 50 per cento dei consensi.

In questa fase il paese sembra però marciare con due passi diversi: mentre infatti, da una parte, nella Costituente, si sviluppava il dibattito sui futuri assetti istituzionali in, l'attività legislativa dei governi di unità nazionale realizzava un affrettato quanto pasticciato ripristino della normativa preesistente; una sanzione di continuità che tanto sul piano formale che sostanziale non cambiava granché gli equilibri rispetto alla legge comunale emanata in età liberale (1915), successivamente ripresa e adattata a uno Stato autoritario da parte del fascismo (1934).

Non vanno certamente sottostimati i netti segnali di discontinuità e di rinnovamento che vengono introdotti (come ad esempio la reintroduzione della elettività delle cariche in un contesto democratico e di suffragio universale e il ritorno al normale funzionamento democratico di giunte e consigli), ma non si può sottacere che la nascita della vita repubblicana *non è accompagnata* dall'esplicita sanzione di una

ne o l'amplificazione del suo ruolo) è forse uno degli elementi più ricorrenti di tale dibattito, senza peraltro dimenticare come il tema del regionalismo (e del federalismo) - ancora oggi tutt'altro che sopito - approdi nei lavori della Costituente sull'onda quasi secolare di proposte, studi e ideali che affondano le proprie radici nel pensiero di Carlo Cattaneo e Marco Mighetti.

<sup>119</sup> Va sottolineato come lo stesso Sturzo, escluso dall'Assemblea Costituente, possa fare sentire la propria voce proprio attraverso il progetto di Ambrosini, a lui strettamente legato sul piano umano e politico, su cui esercita profonde influenze circa i criteri e i contenuti della proposta.

<sup>120</sup> Schematicamente, possiamo affermare che la maggiore contrapposizione è quella che si verifica tra la Democrazia Cristiana e i partiti di ispirazione marxista, inizialmente "sospettosi" verso il progetto di decentramento regionale, che contrastava con la loro visione di uno Stato centrale "forte", cui faceva da corollario un sistema di autonomie locali (imperniato per lo più, almeno nella visione comunista, sul ruolo dei comuni) che avrebbero dovuto divenire le cellule primarie del sistema istituzionale. Va però detto che tutta la strategia togliattiana in materia è condizionata pesantemente dal timore per ogni riforma costituzionale (tra cui le regioni) che introduca organismi estranei al controllo diretto di una volontà popolare unitaria (e quindi nazionale) organizzata dal momento-partito (che è il terreno su cui il PCI, in questi anni, profonde il suo massimo sforzo).

nuova legge comunale e provinciale, la quale, per il suo oggetto e la sua stessa natura rappresenta la legge del rapporto tra la società e lo Stato; la legge che ogni nuovo regime politico si dà in funzione del collegamento che intende stabilire con la comunità nazionale diffusa sul territorio. Al punto - come ha osservato Ettore Rotelli - che ciascuna legge comunale e provinciale qualifica il sistema politico-istituzionale al quale appartiene<sup>121</sup>.

Tali indicatori di discontinuità non sono tuttavia tali da compensare la persistenza dell'intima natura della legislazione che disciplina le autonomie locali<sup>122</sup>.

Le difficoltà della ricostruzione - la ricerca delle cui soluzioni è addossata in prima battuta proprio ai governi locali - rappresentano però il "fatto nuovo" di questi anni, l'evento che produce una sempre più marcata divaricazione tra l'impianto normativo del decentramento e la realtà concreta, che vedrà i governi municipali, in certi casi anche intenzionalmente, sempre

più attivi nel sostenere i processi di cambiamento e di sviluppo.

Dopo la seconda guerra mondiale il governo municipale assume via via nuove prerogative rispetto all'età liberale e fascista, che si esplicitano in una sempre più ampia e marcata presenza in ogni settore della vita pubblica. Chiamata a rispondere ai bisogni della ricostruzione, o sospinta ad assumere un più preciso rilievo politico (abbinato all'allargamento dello spettro del proprio campo d'azione) così come auspicato dai partiti della sinistra<sup>123</sup>, l'amministrazione comunale "cambia pelle", amplia gli ambiti del proprio intervento e si appresta a divenire soggetto attivo nell'imminente processo di sviluppo economico. Si tratta di una condizione caratteristica dei "rossi" comuni emiliani (così come di quelli toscani, anche se con sfumature a nostro avviso relativamente differenti), ma che è possibile ritrovare - *mutatis mutandis* - anche in altre zone del nord Italia caratterizzate da differenti egemonie politiche<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> E. Rotelli, *Il martello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 169. Rotelli segnala con insistenza questa anomalia, mostrando come nella storia dell'Italia unita a ogni cambiamento di regime politico si sia accompagnata l'emanazione di una nuova legge comunale e provinciale (1865 - unificazione del Regno in uno Stato monoclasse; 1888 - trasformazione in uno Stato pluriclasse; 1915 - avvento della sua natura liberal-democratica; 1934 - adattamento a uno Stato autoritario). Solo nel 1990 la Repubblica democratica viene a finalmente a disporre della sua specifica legge comunale e provinciale. Vi è tuttavia da osservare che nella storia d'Italia l'emanazione di ogni nuova legge comunale e provinciale corrisponde alla ratifica normativa di una situazione di fatto già maturata. Se mai può apparire epidermicamente bizzarro (ma il tema è ancora tutto da esplorare) il grande ritardo con cui si giunge alla 142/1990, almeno se comparato ai tempi delle precedenti riforme.

<sup>122</sup> Che continua infatti a essere ispirata a criteri di accentramento, tenuto in vita dal rigido sistema dei controlli, dall'attribuzione di competenze scarse e residuali alle rinate province e da un ordinamento della finanza locale che ancora la imbriglia nelle maglie di quella statale.

<sup>123</sup> Possiamo citare come emblema di questa intenzionale propensione a mutare - in quantità e qualità - la natura del ruolo del governo locale il pensiero di Giuseppe Dozza, tra i più attenti esponenti comunisti al problema delle autonomie locali negli anni della ricostruzione. Cfr. G. Dozza, *La politica municipale dei comunisti*, in "Rinascita", 1947, n. 5 (ora in *I comunisti in Emilia-Romagna. Documenti e materiali*, a cura di Pier Paolo D'Attorre, Bologna, Graficoop, 1981). Sull'attività dell'amministrazione Dozza cfr. Luca Baldissara, *Per una città più bella e più grande. Il governo municipale di Bologna negli anni della Ricostruzione (1945-1956)*, Bologna, Il Mulino, 1994.

<sup>124</sup> Carlo Trigilia, *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 180 ss.; E. Rotelli (a cura di), *Tendenze di amministrazione locale nel*



Il comune - là dove ricorrono determinate circostanze - diviene così sempre più soggetto partecipe alla crescita economica e al cambiamento sociale del territorio amministrato, attraverso politiche che *intenzionalmente* si pongono l'uno come l'altro obiettivo. Ma non solo: il "comune dei cittadini" (per mutuare una terminologia della vulgata politica dell'epoca) inizia a farsi carico di nuove mediazioni, differenti da quelle svolte nell'Italia delle élites e del notabilato, immerso in un sistema di relazioni sociali e politiche sempre più ramificato. Il modello di rapporti tra centro e periferia che inizia a delinearsi agli albori dell'età repubblicana appare infatti sempre più articolato, configurando strette relazioni tra i governi locali e un orizzonte comunicativo/relazionale più vasto, il quale, oltre all'ordito istituzionale dello Stato, fa riferimento soprattutto al sistema dei partiti di massa, divenuti essi stessi importanti soggetti di mediazione, comunicazione e relazione tra centro e periferia.

Si potrebbe quindi aggiungere che, al di là di quelli che sarebbero stati gli esiti del dibattito costituzionale, la vera *innovazione* che si produce nel quinquennio 1943-1948 è rappresentata dalla straordinarietà della congiuntura postbellica, che "chiama" prepotentemente in causa le istituzioni locali<sup>125</sup> addossando loro, sul concreto terreno dell'emergenza, questioni del tutto esorbitanti la sfera delle loro "competenze". Provocatoriamente, si potrebbe osservare che si tratta di un processo di "decentramento" di fatto; una sorta di con-

quista "sul campo" delle funzioni di governo dettata da una congiuntura particolare cui si associa la relativa debolezza dello Stato centrale: due condizioni che lasciano aperti spazi, e che i comuni governati da determinate forze politiche (strategicamente orientate in una certa direzione) iniziano progressivamente a "occupare".

Ma quali forme concrete assume questa "conquista sul campo"? Quali sono gli strumenti con cui i comuni interpretano questo loro ruolo? Quali i bisogni che intendono soddisfare?

La risposta a tali quesiti, per brevità di esposizione, non può che essere schematica: nel primo decennio post-bellico le gravi emergenze della ricostruzione chiamano i comuni italiani a un intervento a "tutto campo" (dai lavori pubblici per ammortizzare la disoccupazione alla richiesta di sussidi per cure sanitarie; dalla richiesta di alloggi alla riparazione delle opere igieniche cittadine); una situazione che pone i singoli governi locali di fronte a un bivio: accettare la "sfida" posta dalle circostanze storiche (che comporta elevati investimenti in protagonismo e innovazione politica), oppure imboccare una strada apparentemente meno rischiosa e non impegnare l'amministrazione locale oltre i limiti di ciò che le è imposto dalla normativa (percorso che non comporta particolari investimenti, e che è giustificabile sul piano formale come rispetto delle funzioni meramente "amministrative" dell'ente locale).

Alcuni studi che hanno indagato la con-

*dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1981 (il volume è il primo studio organico sui comuni negli anni della ricostruzione; vi figurano analizzati i governi locali di Milano, Pavia, Trento e Andria, oltreché un'indagine comparativa tra le politiche scolastiche dei comuni di Torino e Trento); L. Baldissara, *Poteri locali del Nord-Est. Municipalità e finanza locale a Modena e Padova (1930-1960)*, in "Rassegna di storia contemporanea", 1997, n. 1.

<sup>125</sup> Diversi saranno i gradi di "risposta", ma questo attiene più alla concreta fenomenologia che non alla tendenza generale.

creta attività dei comuni “rossi” emiliani nel periodo della ricostruzione<sup>126</sup> (è questo forse l'unico contesto regionale italiano di cui si possa disporre, per questo periodo, di una sufficiente letteratura storica), mostrano che la “sfida” viene raccolta, e che i governi comunali intendono farsi carico attivamente dei problemi attraverso un'azione politica ad alta innovazione (nel senso che “sconfina” su terreni normativamente estranei all'attività dei comuni, o almeno al modo con cui essa viene praticata) che è tuttavia costantemente in rotta di collisione con le istituzioni centrali.

I cardini concreti di queste politiche - con la cui realizzazione le forze politiche che guidano le istituzioni locali intendono realizzare un obiettivo duplice: a) legittimarsi come forza capace di governare la “cosa pubblica”; b) sostenere la ripresa/crescita economica come sistema diretto per migliorare le condizioni di vita dei ceti popolari che rappresentano il loro interlocutore sociale - si possono riassumere nel modo seguente:

1. Realizzazione di una politica fiscale locale<sup>127</sup> che corrisponda a quattro obiettivi di fondo: a) criteri di equità e progressività (spostamento del carico tributario dal prelievo indiretto a quello diretto e patrimoniale); b) sostegno all'“industria della ricostruzione” e al sistema produttivo in genere (attraverso esenzioni parziali o totali dal pagamento del dazio di consumo per alcune tipologie di materiali utilizzati, in senso lato, in campo edilizio); c) soste-

gno alla domanda dei ceti medi e popolari (introduzione dell'esenzione dal pagamento dell'imposta di famiglia per un'ampia quota di cittadini, già beneficiati dalla diminuzione delle imposte indirette); d) creazione di un sufficiente bacino di alimentazione dei bilanci comunali (usciti stremati dal quinquennio bellico e voraci di nuove risorse finanziarie per sostenere gli oneri della ricostruzione) imperniato però sulla tassazione dei redditi più elevati e dei patrimoni (immobiliari e terrieri).

2. Costruzione/ricostruzione di beni pubblici strettamente necessari per la ripresa economica e per l'assestamento delle condizioni di vita materiale di paesi e città. Rientrano in questa categoria gli interventi - e sono numerosi - per il ripristino del funzionamento di mercati bestiame, mercati ortofrutticoli e macelli (beni pubblici fondamentali per consentire ai sistemi economici locali una più rapida ripresa dell'attività) come pure per la riattivazione di sistemi fognari e acquedotti. Accanto a questi interventi - cui normalmente corrisponde l'ampliamento delle vecchie sedi o l'adeguamento tecnologico delle strutture - va segnalata l'opera diffusa di rifacimento delle infrastrutture viarie (o nel caso delle amministrazioni provinciali della rete di ferrovie secondarie in concessione) e dei primi progetti di loro potenziamento.

3. Prima ideazione di una vera e propria politica scolastica, costantemente sviluppata nel corso degli anni, sino a divenire uno

<sup>126</sup> L. Baldissara, *Per una città più bella e più grande*, cit.; S. Magagnoli, *Tra dopoguerra e ricostruzione. Le politiche amministrative del comune di Castel Maggiore (1946-1956)*, Modena, Mucchi, 1994; Id., *Zola Predosa: dall'agricoltura all'industria. Politiche istituzionali e sviluppo economico nel secondo dopoguerra*, Zola Predosa, Comune di Zola Predosa, 2004; Alberto Rinaldi, *Distretti ma non solo. L'industrializzazione della provincia di Modena (1945-1995)*, Milano, Franco Angeli, 2000; Id., *La sinistra e l'industria diffusa: il ruolo delle istituzioni locali*, in P.P. D'Atorre e Vera Zamagni (a cura di), *Distretti, imprese, classe operaia. L'industrializzazione dell'Emilia-Romagna*, Milano, Franco Angeli, 1992.

<sup>127</sup> Obiettivo di grande rilievo, ove si tenga conto che negli stessi non vi è traccia di analoghe politiche da parte dello Stato nazionale; cfr. Mario G. Rossi, *Il problema storico della riforma fiscale in Italia*, in “Italia contemporanea”, 1988, n. 170.

dei punti qualificanti del progetto di governo del sistema delle autonomie locali della regione<sup>128</sup>. Tale politica, nel primo decennio post-bellico, offre risposte sia alle esigenze di formazione primaria (obiettivo ancora tutto da conseguire, specie nelle aree rurali, e cui si offre risposta con la diffusione capillare dell'edilizia scolastica: spesso edifici "monoaula" che riescono però a "catturare" la dispersione degli alunni) sia a quelle di formazione tecnica (riattivazione degli istituti professionali, ove esistenti, e "sperimentazione" di alcune nuove possibilità quali i "cantieri-scuola"<sup>129</sup>. Tutto ciò, ovviamente, avviene all'interno della stringente logica dell'emergenza, che rappresenta il vero "motore" decisionale di questa fase. Si tratta perciò di provvedimenti che rispondono più a fattori "esterni" che non "interni" alla volontà politica delle istituzioni, i motivi delle cui scelte appaiono largamente condizionati da circostanze che inibiscono ogni possibile ipotesi di pensare prima ancora di strutturare una vera e propria strategia politica. Difficile scorgere in questi anni un'intenzionalità progettuale da parte delle istituzioni locali, alle prese con una congiuntura particolarmente difficile. Eppure, è proprio in questo primo quinquennio, in un gioco continuo di approssimazioni successive, che le istituzioni locali definiscono con sempre maggiore precisione un vero progetto di governo locale, dall'orizzonte

temporale esteso e in grado di acquisire un'esplicita fisionomia all'interno di una strategia politica più complessiva di trasformazione della società.

In questo primo quinquennio di emergenza, in altre parole, gli amministratori danno luogo a politiche d'immediata risposta alle emergenze, che permettono loro di "imparare facendo": da un lato, colmando le proprie lacune tecniche in materia amministrativa (un problema che viene inizialmente affrontato con un'azione di supporto/formazione da parte del partito comunista e in parte da quello socialista e degli amministratori dei comuni capoluogo nei confronti di quelli "periferici"); dall'altro, iniziando a tratteggiare l'ossatura di una strategia di governo della società che coniughi pragmatismo e ideologia, definendo, in questo processo di *learning by doing*, la propria identità di partito costruttore di alleanze, capace di individuare istanze progressivamente sempre più complesse di saldatura del blocco sociale rinnovatore e di allargare - proprio per questo fine - il ventaglio delle politiche concrete, specifiche, di settore, senza smarrire la coscienza del progetto di trasformazione<sup>130</sup>.

Queste considerazioni sono tanto più vere (e verificabili) nelle aree più direttamente colpite dalla permanenza del fronte, e investite dall'onda lunga di una conflittualità sociale particolarmente acuta. In queste realtà, le istituzioni locali conquistano la

<sup>128</sup> S. Magagnoli, *Scuola, cultura e società: un modello integrato di "welfare culturale"*, in Id., Nora Liliana Sigman e Paolo Trionfini (a cura di), *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare state a Modena negli anni della Repubblica*, Roma, Carocci, 2003.

<sup>129</sup> Si tenga conto che sono proprio i cantieri-scuola a rappresentare una delle esperienze più pregnanti del dopoguerra modenese. Ideati e finanziati dal comune l'anno precedente l'emanazione della legge 264/1949, diventano uno degli strumenti più efficaci per la formazione/riqualificazione della manodopera e per il parziale assorbimento della disoccupazione. Cfr. S. Magagnoli, *Modena sociale. Le politiche del Comune per costruire benessere e solidarietà (1945-1995)*, Comune di Modena-Progetto Europa, 1999.

<sup>130</sup> P.P. D'Attorre, *I comunisti in Emilia-Romagna nel secondo dopoguerra: un'ipotesi di lettura*, in *I comunisti in Emilia-Romagna*, cit., p. 14.

propria autorevolezza non solo attraverso le politiche che producono interventi concreti, ma anche con la capacità di proporsi come soggetto di mediazione nei conflitti sociali e del lavoro, finendo così per essere percepita dagli altri attori locali come il soggetto - l'istituzione - in grado di impedire il precipitare della situazione, e di ripristinare una situazione di equilibrio.

Tentando di schematizzare gli aspetti rilevanti di questa fase (su cui è necessario insistere perché è in questo quinquennio che vengono adottate le scelte, e non solo nel campo dell'organizzazione istituzionale, che avrebbero caratterizzato la vita della nazione nei successivi decenni), potremmo affermare quanto segue:

- La Costituzione introduce un modello di regione che, sebbene sostanzialmente dimidiato nella sua reale natura autonomistica rispetto alle proposte originarie, avrebbe dovuto rappresentare una leva sufficientemente robusta per invertire la tendenza secolare dell'accentramento, e costituire il perno fondamentale di un sistema delle autonomie elevato al rango effettivo di governo.

- Parallelamente, però, il legislatore reintroduce le norme che disciplinavano il rapporto centro/periferia nei precedenti regimi, con la sola correzione dell'elettività delle cariche, condizione non sufficiente per sancire, da sola, una reale attribuzione di autonomia.

- Una novità è invece rappresentata dall'impianto dei partiti politici di massa all'interno del sistema democratico, i quali ramificano la propria presenza e, in molti casi, danno luogo a un modello di relazioni centro/periferia che fuoriesce dagli

schemi istituzionali codificati.

- La ricostruzione diviene, invece, il fattore esogeno che "incentiva", per così dire, le istituzioni locali a quel crescente protagonismo che si traduce nella "crescita" dei margini del suo intervento; questa congiuntura - in determinate aree territoriali - si salda senza soluzione di continuità ai primi effetti del boom economico, quando il sistema produttivo locale, per soddisfare la comparsa di nuove esigenze (abitazioni, aree per gli insediamenti industriali, infrastrutture di comunicazione, servizi sociali e scolastici, ecc.), dirige le proprie richieste proprio verso quelle istituzioni che - affrontando l'emergenza - hanno conquistato "sul campo" autorevolezza, intraprendenza e capacità di fare. In questo modo, le istituzioni locali assumono nuovamente - a partire dalla seconda metà degli anni '50 - un ruolo strategico nella produzione di politiche che, questa volta in modo più consapevole e intenzionale, danno risposta alle esigenze di crescita dei sistemi produttivi.

- Tutto ciò fa sì che le politiche degli enti locali abbiano un impatto favorevole sui processi dello sviluppo, pur non essendo i fattori che ne determinano il principio. Nessuna politica istituzionale locale - in sé e per sé - ha la capacità taumaturgica di innescare un processo di sviluppo là dove il sistema produttivo non abbia già in sé le condizioni per poterlo iniziare. Tuttavia, pare plausibile affermare<sup>131</sup> che l'azione istituzionale locale permette: i) di accelerare la dinamica dello sviluppo, permettendo anche di superare alcuni ostacoli iniziali; ii) di migliorare i margini di tenuta della competitività del sistema locale (pensiamo soprattutto agli ammortizzatori

<sup>131</sup> Scontate ovviamente tutte le difficoltà di un'esaustiva misurazione quantitativa, dettate dal complesso intreccio degli interventi (spesso numerosissimi e differenziati nella natura) e dall'asincronia tra di essi e i possibili/probabili effetti (ad esempio: quanti anni occorrono perché un'area di insediamento artigianale possa essere concretamente efficace? due o venti?).

impliciti introdotti dai sistemi di welfare municipale<sup>132</sup>); iii) di accentuare la tenuta sociale del sistema con politiche di redistribuzione indiretta del reddito<sup>133</sup>.

Dopo la lunga fase politica che attraversa l'esperienza centrista e cui corrisponde per circa un quindicennio l'atteggiamento di inadempienza costituzionale degli esecutivi nazionali<sup>134</sup>, il tema del decentramento istituzionale riconquista una posizione di spicco nel dibattito politico nazionale nella svolta tra anni '50 e '60, alle soglie di quel decennio in cui prenderanno corpo nel paese numerosi tentativi di riforma.

Negli anni del boom economico, infatti, di fronte ai primi gravi squilibri sociali e territoriali provocati dal processo di sviluppo, le forze politiche iniziano a discutere di programmazione economica, mentre il tema della regione riaffiora nella cultura economica italiana come modulo dell'intervento programmato: dalla concezione di *regione politica* (organismo di potere periferico sancito dalla costituzione come compromesso tra i partiti) si giunge così a dibattere della nozione di *regione economica*<sup>135</sup>.

In realtà, molte delle spinte che si verificano nel corso degli anni '60 per dare concreta attuazione al disegno regionalistico non possono essere colte appieno se non si

considera che esse sono il prodotto congiunto di più spinte contrapposte (le quali fanno peraltro trasparire, in una filigrana di segno opposto, le motivazioni - tutte politiche - che stanno a base del precedente "congelamento"): la volontà dei gruppi politici più strettamente legati alle grandi forze economiche di aprire una fase di rinnovamento politico e sociale (e ricambio politico) di un sistema tradizionale ormai in crisi; la domanda - presentata dalle classi dirigenti periferiche escluse dalle leve decisionali - di acquisire margini di gestione politica (si pensi ad esempio alle rivendicazioni autonomistiche di Sicilia e Alto Adige, che, al di là di letture tradizionali che hanno loro assegnato la natura di fenomeni marginali e di matrice ambigua e reazionaria<sup>136</sup>, si configurano come sintomi reali di insoddisfazione nei confronti delle politiche del governo centrale); l'ambizione strategica sostenuta dalle sinistre (ma in particolare dai comunisti) di realizzare una riforma istituzionale che permetta il riconoscimento delle capacità di governo espresse a livello locale, in determinate aree del paese, ormai da un quindicennio, permettendo alle autonomie locali toscane ed emiliane, ad esempio, crescenti margini di manovra per affrontare più efficacemente il proprio disegno di governo della società locale e sostegno allo sviluppo.

<sup>132</sup> Per un caso di studio emblematico nel contesto emiliano-romagnolo si veda S. Magagnoli, N.L. Sigman e P. Trionfini (a cura di), *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico*, cit..

<sup>133</sup> Ad esempio, i servizi pubblici, che, in determinati contesti, hanno permesso di mantenere contenuto il costo del lavoro e di aumentare - parallelamente - il senso di appartenenza identitaria al sistema; con benefici diretti anche per le forze politiche fautrici di tali interventi, premiate dalla stabilità del consenso politico.

<sup>134</sup> Inadempienza che abbraccia molti aspetti della vita politica e sociale italiana, ma che in questa sede ricordiamo soprattutto perché sterilizza *sine die* la realizzazione dell'ordinamento regionale, che pure è espressamente sancita dalla ottava e nona disposizione transitoria della costituzione repubblicana.

<sup>135</sup> Paola Bonora, *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, Franco Angeli, 1984, p. 7.

<sup>136</sup> Enzo Santarelli, *L'ente regione. L'idea regionalistica nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, Editori Riuniti, 1960.

È importante soffermarsi su questo terzo fattore, perché consente di riprendere il filo del discorso sulle istituzioni locali (in particolare di quelle operanti nelle aree territoriali segnate dall'egemonia politica comunista, che proprio negli anni Sessanta diventano un "laboratorio" di sperimentazione paradigmatico a livello nazionale), che in questo periodo hanno intanto continuato a operare in modo intenso, e di collegarci direttamente ad alcune considerazioni sulla specifica natura delle loro politiche.

Il processo di sviluppo economico che ha investito il paese<sup>137</sup> - e in modo ancora più intenso alcune aree del paese - inizia infatti a porre domande nuove (in termini di servizi sociali e di politiche di sostegno al tessuto produttivo), che si indirizzano verso i governi comunali, i quali hanno consolidato negli anni della ricostruzione la propria autorevolezza nel contesto locale, proponendosi come interlocutori diretti per il sistema di piccole e medie imprese rafforzatosi ed estesi a partire dalla metà degli anni Cinquanta.

La "risposta" delle istituzioni locali si incunea questa volta all'interno di differenti condizioni complessive (una situazione economica *sostanzialmente* cambiata, che consente ai governi locali di contare su risorse finanziarie di ben diversa entità), ma soprattutto si iscrive all'interno di una visione del ruolo delle istituzioni *radicalmente* trasformata rispetto al decennio precedente. Se infatti la visione che aveva caratterizzato gli interventi del periodo della ricostruzione era imperniata su una

concezione del ruolo del comune ancora largamente influenzata dal richiamo "mitico" all'esperienza del socialismo municipale (isola di contropotere nel mare di un capitalismo sostanzialmente da combattere) e priva di una visione strategica d'insieme (tanto che l'idea che sarebbe stato il comparto industriale a sostenere lo sviluppo non era ancora ben chiara agli amministratori locali), a partire dagli anni '60 si fa invece strada una nuova concezione, che comporta la definizione di una strategia politica (il cui atto fondativo è rappresentato dalla relazione di Guido Fanti al primo congresso regionale del PCI tenutosi nel 1959:

il partito - afferma Fanti dopo avere sottolineato quanto il processo di sviluppo in atto non possa più essere valutato con il "catastrofismo" espresso sino ad allora da alcuni segmenti del PCI - [...] deve avere - ed esserne conquistato - un suo chiaro programma politico che non può non investire *in una regione come la nostra* tutti i settori della vita economica, sociale e culturale, programma che deve divenire l'arma cosciente dell'azione quotidiana permanente di tutti i comunisti, di tutta l'organizzazione<sup>138</sup>.

Non è dunque tanto la natura degli strumenti dell'intervento istituzionale a cambiare (che pure si adeguano in ogni settore alle mutate necessità), ma è la dimensione progettuale nuova nella quale sono inseriti a rappresentare il punto di vera novità. Schematicamente si può dire che - nel corso degli anni '60 e '70, il nucleo del "laboratorio Emilia" - i "radicali costituzionali" emiliani<sup>139</sup> che guidano le istituzioni locali danno vita a un progetto inten-

<sup>137</sup> È questo il caso, ad esempio, dell'Emilia Romagna, che nel corso degli anni Sessanta cresce più rapidamente di altre realtà geografiche; cfr. V. Zamagni, *Una vocazione industriale diffusa*, in *L'Emilia-Romagna*, a cura di Roberto Finzi, *Storia d'Italia, Le regioni dall'unità a oggi*, Torino, Einaudi, 1997.

<sup>138</sup> 1<sup>a</sup> Conferenza regionale del PCI, Bologna 27-29 giugno 1959, relazione introduttiva di Guido Fanti, in *I comunisti in Emilia-Romagna*, cit., p. 133; il corsivo è nostro.

<sup>139</sup> È questa forse una delle migliori, e più pertinenti, definizioni coniate per classificare la dirigenza co-

zionale di governo della società basato su una semplice triangolazione: sostegno allo sviluppo economico (ovviamente industriale e altrettanto ovviamente imperniato sul ruolo della piccola e media impresa) come fattore preliminare per la realizzazione di politiche redistributive (in grado dunque di elevare le condizioni materiali e sociali, attraverso la politica scolastica, dei ceti medi e popolari) entrambi convergenti entro il disegno di trasformazione strutturale della società che - più o meno convintamente e realisticamente - continua a rappresentare sin verso l'inizio degli anni '80 l'orizzonte teorico di riferimento.

Tale affermazione non deve tuttavia far pensare a una mancanza di innovazione nelle politiche locali di questo periodo: dalle aree industriali ai centri servizi, dai nuovi interventi nel campo della formazione alla realizzazione di un sistema scolastico comunale all'avanguardia nazionale (la legge sul tempo pieno elementare e sulla continuità didattica con la scuola dell'infanzia è il frutto delle esperienze pedagogiche compiute a Bologna, Modena e Reggio Emilia), il tasso di originalità e innovazione appare in molti casi particolarmente rilevante<sup>140</sup>.

Ed è di fronte alla realizzazione di queste

politiche - ormai parte di un progetto intenzionale di governo della società locale sempre più attento ai problemi dello sviluppo economico<sup>141</sup> - che si pone il problema della *dimensione* territoriale dell'intervento istituzionale locale. La natura e l'entità delle nuove domande *trascende* ormai in modo sempre più netto la "scala comunale" (unità d'intervento proporzionata ai confini amministrativi) utilizzata sino a quel momento, considerata perciò sempre meno adeguata per realizzare tale progetto politico. Da questa palese asimmetria tra la scala territoriale dei problemi (e degli obiettivi) e l'unità territoriale di intervento (e di programmazione) deriva perciò una conseguenza importante: la necessità di ripensare l'assetto esistente, identificando forme e livelli nuovi di organizzazione istituzionale.

È nei primi anni '60 che i governi locali dell'Emilia Romagna definiscono l'esatta natura del problema, iniziando a proiettare l'ambito delle proprie politiche in una dimensione "comprensoriale"<sup>142</sup>, un'unità territoriale sovracomunale i cui "margini" geografici non sarebbero stati definiti dai confini amministrativi delle istituzioni territoriali, bensì determinati dalla reale estensione dei fenomeni.

munista che governa l'Emilia in età repubblicana. Robert D. Putnam, *Politica e ideologia dei dirigenti comunisti italiani*, in "Il Mulino", 1974, n. 232, pp. 204-205.

<sup>140</sup> Cfr. ad esempio Sebastiano Brusco ed Ezio Righi, *Enti locali, politica per l'industria e consenso sociale: l'esperienza di Modena*, in S. Brusco (a cura di), *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1989; S. Magagnoli, *Autorevolezza municipale e architettura istituzionale intermedia*, in A. Arrighetti e G. Seravalli (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, cit.

<sup>141</sup> Sulla natura delle politiche comunali emiliane, e di come esse, superata la fase dell'emergenza, diano luogo a un progetto intenzionale di sostegno al sistema economico come parte integrante del più complessivo disegno di trasformazione strutturale della società (capace per questa via di incidere anche sui gangli strutturali del sistema economico) perseguito dal PCI emiliano, inverte in una politica pubblica locale capace di farsi pervasiva dell'insieme di relazioni economiche ed extra economiche, si rimanda a S. Magagnoli, *Una ricetta efficace*, cit.

<sup>142</sup> Già nel 1962-63 tale terminologia fa la sua comparsa nei documenti ufficiali dei comuni emiliani, sebbene non sia associata ancora alla concreta definizione di quei corpi istituzionali che avrebbero poi assunto il nome di comprensori.

Quest'ipotesi di revisione degli assetti istituzionali locali - indotta da questioni economiche e facilitata dal clima favorevole con cui le idee di programmazione si propagano nella cultura politica ed economica italiane - corrisponde per altri versi a un progetto esplicito e di vasta portata: "rompere" dall'interno il sistema accentratore Comune-Stato (con l'ingombrante presenza del ruolo di tutela prefettizio) realizzando un sistema di autonomie locali (comuni, e in secondo luogo province) in cui le nuove istituzioni regionali avrebbero assunto il ruolo di coordinamento (politicamente legittimato dal consenso democratico), mentre i comprensori (sia quelli *verticali*, a base territoriale, sia quelli *orizzontali*, aventi come oggetto alcuni servizi pubblici), sarebbero divenuti strumenti e unità territoriali dell'intervento pubblico locale.

In realtà, l'introduzione dell'ente regione, sebbene in alcune realtà - le "aree rosse" - produca un irrobustimento del sistema, cui contribuisce però la grande capacità del PCI di divenire esso stesso "collante" e "mediatore" istituzionale, non corrisponde all'obiettivo di invertire la tendenza secolare dell'accentramento statale: l'attivazione delle regioni non intacca l'amministrazione centrale, né permette di elevare formalmente l'amministrazione locale al rango di governo. Il loro ruolo, quindi, se non è di decentramento dall'alto finisce per essere di accentramento verso il bas-

so<sup>143</sup>. Così, pur convenendo in linea di principio sul fatto che ogni istituzione territoriale è, rispetto alle altre, periferia e al tempo stesso centro<sup>144</sup>, si deve sottolineare come nella realtà dei fatti le neoattivate istituzioni regionali finiscano per configurarsi, per i governi comunali, come nuovi "centri", che producono la modifica degli equilibri dei sistemi di relazione tra "centro" e "periferia"<sup>145</sup>. In questo modo (ma qui si deve sottolineare l'estrema provvisorietà delle nostre considerazioni, giacché per il periodo che segue l'attivazione delle regioni la rarefazione degli studi storici avviene pressoché totale) si dà luogo a un inedito sistema istituzionale, con i governi locali obbligati a intessere nuove relazioni con l'ente regione<sup>146</sup>, che vanno a sovrapporsi a quelle esistenti con lo Stato centrale. Non disponiamo di una casistica di studi che ci consenta di poterlo affermare con rigore scientifico (e per questo motivo formuliamo il ragionamento sotto forma di domanda), ma è ragionevole pensare che questa nuova situazione - che "complica" e articola la maglia dei rapporti istituzionali - produca nuove preoccupazioni (e forse malcontento) da parte degli amministratori di comuni e province, improvvisamente di fronte allo sdoppiamento degli interlocutori che compongono i "centri" cui fare riferimento? E con quali implicazioni concrete sulle politiche?

La sorte dei comprensori, "invenzioni bu-

<sup>143</sup> E. Rotelli, *Il martello e l'incudine*, cit., p. 172.

<sup>144</sup> Ivi, p. 43.

<sup>145</sup> In questa sede si fa riferimento talvolta a questa coppia concettuale, largamente utilizzata in letteratura nella sua declinazione singolare per enfatizzare lo storico accentramento del sistema italiano. In realtà - come molti studiosi hanno fatto notare - ci pare più appropriato evitare una contrapposizione così netta, facendo dunque ricorso al concetto nella sua accezione plurale: centri e periferie.

<sup>146</sup> Che accentra in sé anche quelle competenze di interesse esclusivamente locale, che avrebbero invece dovuto essere delegate alle istituzioni locali ed esercitate direttamente dalla regione solo in via eccezionale, per evitare un nuovo accentramento regionale in luogo di quello statale; cfr. art. 118 della Costituzione, 1° e 3° comma.



rocratiche” - secondo taluni - “che mai hanno dato prova di funzionalità”<sup>147</sup>, appare poi in molti casi schiacciata tra il protagonismo di governi comunali che hanno ormai acquisito grandi capacità di intervento e altrettanto rilevante autorevolezza (è questo normalmente il caso dei comuni capoluogo di maggiori dimensioni<sup>148</sup>) e la resistenza di amministrazioni provinciali che si sentono “minacciate” dalla presenza dei nuovi organismi, tanto che la parabola della loro attività non corrisponderà agli obiettivi iniziali e sarà destinata a essere molto breve<sup>149</sup>.

Nel corso degli anni '70 l'architettura istituzionale italiana subisce pertanto una forte torsione, che comporta la necessità di un nuovo periodo di assestamento. Ciò che appare di notevole rilievo è la “complicazione” della maglia istituzionale locale/intermedia con l'attivazione di due nuovi corpi istituzionali - regioni e comprensori - che vanno a scompaginare gli equilibri tradizionali (assestati da consuetudini assai consolidate), basati sul rapporto negoziale-duale tra comuni e Stato. Quanto

ciò però incida, concretamente, sui margini di capacità (anche potenziali) delle istituzioni locali (comuni in primo luogo) di realizzare politiche efficaci a sostegno dello sviluppo (o a difesa dei sistemi produttivi locali, in un decennio che si caratterizza per la crisi internazionale dei mercati determinata dagli shock petroliferi), è una conclusione ancora “aperta”, che si sottolinea come esplicito invito all'approfondimento della ricerca.

Nello stesso decennio, peraltro, giungono al pettine altri nodi che avrebbero concorso a rendere il quadro del rapporto tra Stato centrale e istituzioni locali ancora più “movimentato”. In primo luogo va segnalata la riforma tributaria del 1972<sup>150</sup> che istituisce il meccanismo dei trasferimenti statali agli enti locali, sottraendo così ai comuni quell'autonomia impositiva che aveva loro permesso di caratterizzare il proprio sistema fiscale. Certo, già a partire dagli anni '60, anche nelle regioni in cui tale facoltà era divenuta elemento qualificante del programma di governo<sup>151</sup>, il peso rela-

<sup>147</sup> P. Bonora, *Regionalità*, cit., p. 11.

<sup>148</sup> L'unico caso di studio che possiamo citare è quello di Bologna, in cui i due comprensori di pianura (quello che abbraccia l'area comunale del capoluogo e quello che interessa i comuni del suo hinterland) “soffrono”, per così dire, del ruolo egemone del comune felsineo anche nei confronti dei comuni della propria cintura, tanto che la loro attività si riduce a funzioni di contrattazione e intermediazione, con la progressiva marginalizzazione di ogni funzione ordinativa e programmatica. Cfr. Biagio Guerra, *La programmazione economica: il caso della provincia di Bologna*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Parma, Facoltà di Economia, a.a. 1999-2000, pp. 81-89.

<sup>149</sup> Nel caso emiliano la vita dei comprensori si estende ufficialmente per l'arco di un solo biennio: dal 1975 al 1977 (cfr. Carlo Boldrini, *I comitati comprensoriali per la programmazione in Emilia Romagna. Origine, caratteristiche e conclusione della sperimentazione*, Bologna, Istituto Gramsci, 1995). Nondimeno lo studio dell'attività dei comprensori appare di notevole rilevanza e rappresenta, per la storiografia, una pista ancora tutta da attrezzare. Di recente, peraltro, gli archivi delle amministrazioni provinciali hanno avuto il compito di aggregare, riordinare e renderne consultabili gli archivi (abbiamo notizia diretta della loro reale fruibilità nei casi di Modena e Bologna), fonte che si preannuncia di particolare interesse per la comprensione di alcuni snodi istituzionali ed economici di questo periodo.

<sup>150</sup> DD.PP.RR. 633-638/1972.

<sup>151</sup> Pensiamo in modo particolare al peso rilevante della questione tributaria nel contesto emiliano, oggetto dell'intensa attività politica e scientifica di Paolo Fortunati, che fa divenire tale tema uno dei perni fondamentali della politica amministrativa comunista nel primo quindicennio del dopoguerra. A tale riguardo cfr. Luciano Bergonzini e Franco Tassinari (a cura di), *Democrazia comunale e giustizia tributaria. Scritti polemici su Paolo Fortunati*, Bologna, CLUEB, 1990.

tivo di tale politica sul complesso della finanza locale era andato via via decrescendo<sup>152</sup>, ma ciò non toglie che sotto il profilo politico si tratti di un cambiamento molto profondo, che altera quel meccanismo di responsabilità dei governi locali rispetto alla propria comunità fortemente irrobustitosi nel trentennio precedente<sup>153</sup>. In secondo luogo, non sono da sottovalutare gli effetti prodotti dalla stretta finanziaria che, dopo la seconda metà del decennio, colpisce le istituzioni locali, già afflitte da un in-

debitamento ormai fuori controllo. I provvedimenti legislativi di contenimento della spesa pubblica<sup>154</sup> determinano la diminuzione della disponibilità di risorse destinabili alle politiche locali, circostanza che incide in modo non secondario sul livello di *autorevolezza* dei governi municipali, i quali del resto - anche in questo frangente con intenzionalità - iniziano a ridurre l'area del proprio intervento<sup>155</sup>. Se dunque tra la metà degli anni '50 e la metà del successivo decennio si era assistito a una fase

<sup>152</sup> A questo riguardo possiamo citare un dato che riguarda il caso modenese, dove, dal 1945 al 1959 il gettito complessivo del prelievo locale si attesta mediamente oltre il 50% del complessivo gettito erariale, per poi scendere nel successivo decennio a non più di ¼. Tale decrescita non incide però immediatamente sulla capacità di spesa, sostenuta dall'analogo incremento dell'indebitamento. Cfr. figure 1 e 2.

<sup>153</sup> A nostro modo di vedere il rapporto tra politiche e responsabilità deve intendersi in modo molto stretto. Sino alla riforma in questione le istituzioni locali italiane spendono e investono quanto sono in grado di reperire dal tessuto locale e dalla politica del credito. Tale stato di cose conferisce ai governi locali un senso diretto di responsabilità nei confronti dei cittadini, i quali, oltre a essere elettori sono anche contribuenti. Tutto ciò ha ovviamente a che vedere con il tema del consenso: quando le politiche dei comuni oltre al versante della spesa contemplavano anche la determinazione delle strategie dell'entrata, si trattava anche di trovare il consenso dei cittadini per i progetti che si intendevano realizzare. La storia della finanza e della tassazione locali nel secondo dopoguerra è emblematica di queste considerazioni, sebbene gli studi di cui disponiamo si appuntino prevalentemente sul solo contesto emiliano (L. Baldissara, *Per una città più bella e più grande*, cit.; S. Magagnoli, *Tra dopoguerra e ricostruzione*, cit.; Id., *Il comune di Modena nel secondo dopoguerra: appunti per una riflessione sulla gestione amministrativa (1945-1980)*, in "Rassegna di storia contemporanea", 1994, n. 1) con qualche riferimento a quello veneto (L. Baldissara, *Poteri locali del Nord-Est*, cit.). Nel momento in cui viene sancito che le risorse comunali sarebbero provenute dai trasferimenti statali non si assiste al naufragio delle finanze pubbliche locali (a parte la "stretta" della fine '70-inizio '80, che ha però altre cause), ma alla rottura di un meccanismo di responsabilità dei governi locali rispetto alle comunità locali; governi locali che potranno determinare le strategie di spesa indipendentemente dalle proprie politiche d'entrata, non più dettate da scelte da giustificare di fronte ai propri elettori, ma imputabili a meccanismi automatici fissati dal governo centrale. Tutto ciò, a nostro avviso, indebolisce l'autorevolezza dei comuni acquisita con fatica nei precedenti decenni, e nel medio periodo concorre a produrre quel riposizionamento del loro ruolo che solo negli ultimi anni sembra essere destinato a subire un'inversione di tendenza.

<sup>154</sup> DL 17 gennaio 1977 e Legge 17 marzo 1977, n. 62, "Stammati 1", (consolidamento in mutui decennali dei debiti a breve degli enti locali; blocco delle assunzioni; ristrutturazione degli uffici); DL 29 dicembre 1977, n. 942 e Legge 24 febbraio 1978, n. 43, "Stammati 2", (abolizione dei mutui per il pareggio dei bilanci; copertura delle spese garantita da trasferimenti statali; conferma del blocco delle assunzioni; imposizione di un limite all'incremento delle spese; aumento aliquote di imposte, tasse e tariffe locali); DL 10 novembre 1978, n. 702 e Legge 8 gennaio 1979, n. 3, "Pandolfi 1", (conferma del blocco delle assunzioni; soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e facoltative); Legge 5 agosto 1978, n. 568 e DPR 29 giugno 1979, n. 421 (introduzione bilancio di cassa *a latere* di quello di competenza; obbligo per i comuni con più di 20 mila abitanti di redigere dal 1981 il bilancio pluriennale).

<sup>155</sup> Tale correlazione viene analizzata in un concreto caso di studio emiliano da S. Magagnoli, *Scuola, cultura e società*, cit.

di “ampliamento” dell’intervento comunale (intervento che si dirigeva soprattutto in due macro-direzioni: sostegno al tessuto produttivo e realizzazione dei servizi, cioè di un articolato sistema di welfare municipale), tra la fine degli anni ’70 e la metà degli anni ’80 le istituzioni locali si trovano di fronte a situazioni nuove, che comportano la necessità di innovare profondamente i termini della propria presenza politica nella società locale. Aprendosi a nuove ipotesi di politiche di intervento, sempre più legate alla “filosofia” di collaborazione tra istituzioni pubbliche, istituzioni private e mercato<sup>156</sup>, esse danno modo di misurare anche in questo frangente la propria capacità di adattarsi ai cambiamenti, e di “ri-programmare” pragmaticamente non solo gli ambiti, ma la natura stessa delle proprie politiche.

È dunque in questo clima che alla metà degli anni ’80 le forze politiche italiane danno inizio ai lavori per la realizzazione della riforma delle norme ordinarie delle autonomie locali<sup>157</sup> che avrebbero portato alla legge 142 del 1990.

Ma è sempre nello stesso clima - culminato negli eventi di Tangentopoli - che si consuma la crisi irreversibile dei partiti

politici su cui era stata edificata la Costituzione repubblicana e che avevano governato il paese dalla fine della seconda guerra mondiale. Anche in questo caso si tratta di una cesura di grande rilievo, ove si pensi al ruolo da essi assolto in questa fase storica, caratterizzata da una mimesi profonda tra ossatura istituzionale e sistema dei partiti. Le ripercussioni per i sistemi locali - anche in questo caso tutte da studiare - sembrerebbero estremamente significative, tali comunque da far sospettare l’esistenza di striscianti sintomi di orfanità da parte delle istituzioni locali, private repentinamente (e in certi casi anche inopinatamente) dei propri tradizionali punti di riferimento.

Qui il cerchio si chiude, e il nostro ragionamento non potrebbe che sconfinare nell’attualità, terreno in cui lo storico tende sempre a muoversi con relativa goffaggine. Per questo motivo ci sembra opportuno concludere ricollegandoci alle nostre domande iniziali. Che le istituzioni locali abbiano avuto un ruolo di estremo rilievo nei processi di modernizzazione, nella creazione di capitale fisso sociale, nella realizzazione di economie esterne per sostenere il tessuto produttivo come pure di politiche e

<sup>156</sup> I motivi di tale trasformazione sono ovviamente molteplici, e non spiegabili *monocausalmente* solo con la contrazione delle risorse economiche disponibili (che pure rappresenta una circostanza importante). Determinata al livello generale da una brusca trasformazione del *mainstream* (anche in Italia fanno breccia le eco del pensiero neoliberalista che in questi anni dilaga in tutta l’area del capitalismo sull’onda dell’esempio reaganiano e thatcheriano, così come pesa il clima di distacco dalla politica che dagli anni ’70 in poi si fa strada nella società e nella cultura italiane, tradottosi poi in un’aperta “allergia” per l’eccessiva presenza delle istituzioni riconducibili all’azione dei partiti politici), nel caso emiliano trovano motivi di spiegazione anche nella progressiva crisi del soggetto che per lunghi anni era stato il “perno” del sistema locale: il Partito comunista italiano (sul ruolo di perno cfr. S. Magagnoli, *Il sistema di potere modenese negli anni della Ricostruzione. Comunisti, socialisti e opposizioni di fronte alla rinascita post-bellica*, in “Rassegna di storia contemporanea”, 1998, n. 2; sulla crisi del PCI cfr. Id., *Tre volti di una crisi: la fine del modello emiliano?*, in *Partiti e organizzazioni di massa*, a cura di Francesco Malgeri e Leonardo Paggi, Atti del ciclo di convegni *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, Roma, novembre e dicembre 2001, III, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003).

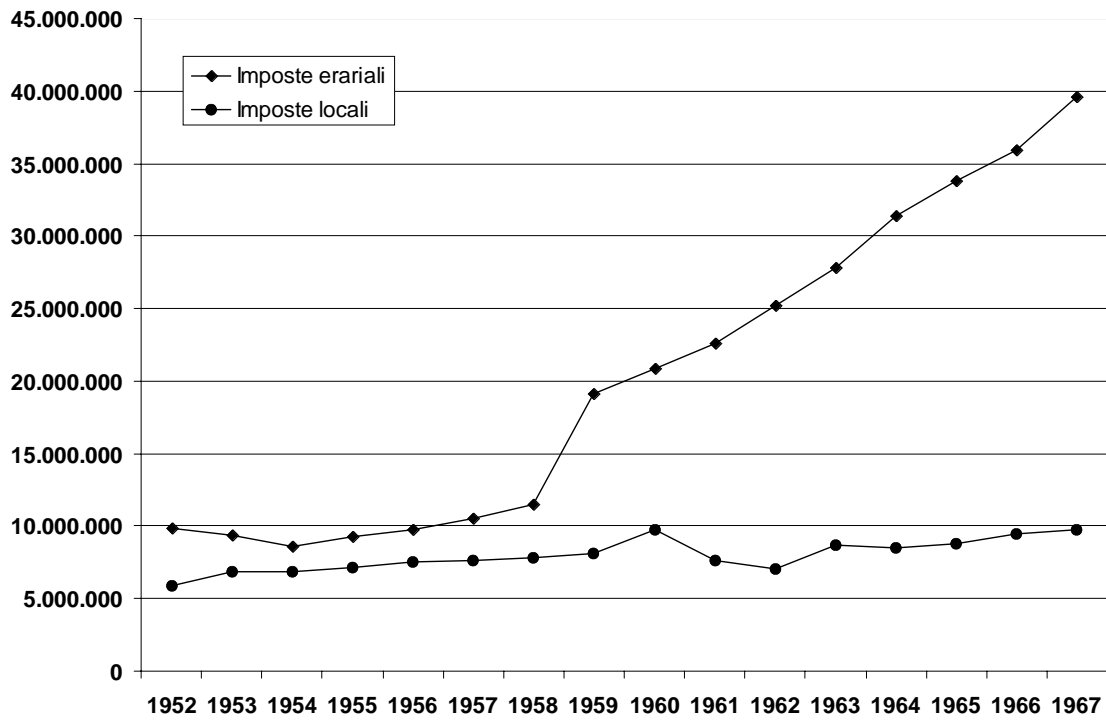
<sup>157</sup> È significativo ricordare il contributo offerto a tale elaborazione da Roberto Ruffilli (uno dei massimi studiosi del sistema istituzionale italiano e consulente del segretario democristiano Ciriaco De Mita) sino al momento del suo assassinio a opera delle Brigate Rosse.

comportamenti atti ad amplificare quell'“atmosfera industriale”<sup>158</sup> necessaria allo sviluppo locale, ci sembra ormai - alla luce di questo percorso di riflessione - del tutto fuori di discussione. Se mai, rimane aperta la questione della misurazione concreta degli effetti di queste politiche, posto che questo sia un obiettivo di ricerca ragionevolmente soddisfabile. Che il loro “protagonismo” non sia un dato recente, ma che anzi sia riscontrabile nell'intera esperienza dell'Italia unitaria (e il nostro ragionamento fissando arbitrariamente quale termine *a quo* l'unificazione nazionale pecca di semplificazione, giacché alcuni dei fili del protagonismo municipale sarebbero invece da ripercorre *à rebours* anche negli anni pre-unitari), ci pare una constatazione altrettanto inconfutabile. Le riforme susseguite nell'ultimo quindicennio<sup>159</sup> non sono stati gli strumenti che hanno “creato” le capacità di intervento politico delle istituzioni locali, né le responsabili di quella accresciuta domanda di politiche locali che taluni fanno oggi risaltare. Se mai, sarebbe più corretto parlare di ratifica formale di uno stato di cose già consolidatosi nel tempo, e solo provvisoriamente opacizzatosi nel corso degli anni '80. L'analisi del decentramento e degli interventi delle istituzioni lo-

cali non si può fermare alla comparazione tra le condizioni createsi dopo l'attivazione della 142 e quelle del decennio precedente, ma, per comprendere correttamente le questioni, deve necessariamente allargarsi a uno spettro cronologico più ampio. In questo modo ciò che sembrerebbe apparire straordinariamente innovativo, vede sfumare in modo sensibile tale caratteristica. Alla domanda: “le istituzioni locali hanno contato?”, non possiamo che rispondere con relativo convincimento affermativo, documentando ciò che concretamente è stato realizzato. Al quesito più generale: “contano?” (che presuppone un'indicazione per le politiche ancora da fare), non possiamo che proporre la convinzione che l'importanza delle istituzioni locali non sia stata determinata da una situazione di prolungata casualità, e che dunque si tratti di qualcosa di molto intimamente riconducibile al rapporto “naturale” che esiste tra istituzioni ed economia, di cui occorre probabilmente studiare più a fondo le forme fenomenologiche assunte negli anni di sviluppo del sistema produttivo italiano per comprenderne più compiutamente i meccanismi organizzativi; riflessione da cui potrebbero scaturire ipotesi e suggerimenti per le politiche di domani.

<sup>158</sup> Non è ovviamente questa la sede per insistere sulla necessità di una riflessione circostanziata su tale concetto, se non per sottolineare come esso vada reinterpretato (e riarticolato) anche come risultante di una particolare curvatura assunta dall'azione istituzionale locale, capace di aprirsi all'azione politica innovativa.

<sup>159</sup> Tra cui ricordiamo: i) Legge n. 142/1990 (riforma ordinamento enti locali); ii) D.Lgs. n. 504/1992 (riforma finanza locale); iii) Legge n. 81/1993 (elezione diretta del sindaco); iv) Legge n. 59/1997 (legge di decentramento); v) D.Lgs. n. 112/1998 (attuazione processo di decentramento); Legge n. 265/1999 (riforma ordinamento locale); vi) D.Lgs. n. 267/2000 (testo unico ordinamento enti locali); vii) Legge n. 131/2003 (attuazione riforma titolo V della Costituzione).

Fig. 1. *Andamento gettito imposte erariali e locali. Comuni della provincia di Modena. Valori lire67.*Fig. 2. *Situazione debitoria e investimenti. Comuni della provincia di Modena. Valori lire67.*