

Le autonomie locali nella Repubblica

Convegno nazionale promosso dalla Fondazione Alcide De Gasperi,
Roma, Camera dei Deputati, Palazzo Marini, 13 marzo 2008

Sante Cruciani

Riportato al centro del dibattito politico dal fenomeno leghista, dalla crisi del sistema dei partiti e dall'estensione del processo di integrazione ai paesi dell'Europa orientale, il tema dell'articolazione territoriale dello Stato e del rapporto tra dimensione locale, nazionale e sovranazionale della politica ha progressivamente conquistato dagli anni novanta ad oggi l'attenzione crescente di giuristi, storici e politologi.

In tale contesto, il Convegno nazionale promosso dalla Fondazione Alcide De Gasperi su "Le autonomie locali nella Repubblica" ha costituito una utile occasione di confronto interdisciplinare sul ruolo delle autonomie locali nell'Italia repubblicana, aprendo piste di ricerca potenzialmente innovative sul contributo delle amministrazioni locali nella costruzione della democrazia italiana, con primi casi di comparazione con le esperienze più significative dell'Europa del secondo dopoguerra.

Come ha sottolineato Pier Luigi Ballini, le elezioni amministrative della primavera 1946 costituiscono un osservatorio privilegiato sulle dinamiche politiche tra gli alleati anglo-americani e i governi Parri e De Gasperi sull'impianto territoriale della democrazia italiana, con interventi incalzanti degli alleati sui modi e i tempi della consultazione elettorale, considerata prioritaria per la stabilità politica dell'Italia liberata.

Al di là della "continuità impressionante" tra i flussi elettorali dell'Italia liberale e dell'Italia repubblicana, le elezioni amministrative prefigurano in effetti i risultati del referendum istituzionale e dell'elezione dell'Assemblea Costituente del 2 giugno 1946, rivelandosi fin da subito un laboratorio non trascurabile nella storia dell'Italia repubblicana, per l'educazione al voto dei cittadini italiani, per il rapporto tra norme elettorali e sistemi politici, e per la centralità dei partiti nella democrazia repubblicana.

L'elemento più innovativo delle elezioni amministrative della primavera 1946, ha rimarcato Cecilia Dau Novelli, può essere senza dubbio individuato nella massiccia partecipazione al voto delle donne, chiamate alle urne per la prima volta nella storia dell'Italia unita. Presenti nella Consulta Nazionale con personalità di rilievo come Laura Bianchini, Gisella Floreannini, Teresa Noce, Bastianina Muso e Adele Bei, le donne acquisiscono ora piena cittadinanza politica, votando in maniera "autonoma dallo stereotipo delle succubi della famiglia" e smentendo clamorosamente i timori dei partiti antifascisti di un loro attestarsi su posizioni conservatrici sotto l'influenza della Chiesa cattolica.

Meritano allora di essere riscoperte le prime donne sindaco dell'Italia repubblicana, dalla comunista Ada Natali (sindaco di Massa Martana in Umbria, poi eletta in Parlamento) alle democristiane Ninetta Bartoli e Margherita Sanna (sindaco rispettivamente di Barutte e di Orunne in Sardegna). Oltre a formare una nuova leva di amministratori locali e di dirigenti politici nazionali anche tra le donne, la dimensione municipale offre nello stesso tempo un interessante terreno di indagine sul rapporto tra autonomie locali e cittadinanza nell'Italia Repubblicana.

Nella proposta interpretativa di Piero Costa, all'Assemblea Costituente l'esigenza di dar vita a una "casa comune" senza mortificare le "piccole patrie" della tradizione municipale è destinata a scontrarsi con la necessità di rafforzamento dell'unità nazionale, in una mediazione faticosa tra fautori dello Stato centralista e sostenitori del decentramento sul titolo 5 della Costituzione, riguardante l'articolazione di regioni, province e comuni. Ne deriva un "regionalismo incompiuto" e una netta centralità dei partiti nazionali nei meccanismi dell'appartenenza politica dei cittadini italiani.

La dimensione municipale delle identità e delle appartenenze politiche è invece recuperata da Maurizio Ridolfi, attraverso una analisi delle tornate amministrative nel decennio compreso tra il 1946 e il 1956 aperta alle suggestioni del cinema, della letteratura e della televisioni. La Bresciello di Peppone e Don Camillo narrata da Guareschi, la Caianello di Totò nella reiterazione dello slogan "Vota Antonio! Vota Antonio!", le cronache del "Viaggio in Italia" di Guido Piovene e il successo della trasmissione televisiva "Campanile sera" restituiscono le immagini di una "Italia dei Municipi" non assimilabile in modo automatico al panorama politico nazionale ma piuttosto anticipatrice dalla periferia al centro di tendenze politiche di rilevanza nazionale. Basti pensare al riguardo ai modelli incarnati dai sindaci più noti degli anni cinquanta, dal "cattolico democratico" La Pira a Firenze al "sindaco rosso" di Bologna Dozza, fino al "monarchico populista" Lauro, sindaco di Napoli. Si tratta di una tendenza confermata per gli anni successivi dalle inchieste giornalistiche di testate come "L'Europeo", "Il Mondo" o "L'Espresso". L'importanza della dimensione municipale nel sistema politico dell'Italia repubblicana emerge del resto in maniera persuasiva dalle direttive del Ministero degli Interni ai Prefetti, dalla stagione del centrismo a quella del centrosinistra.

L'archivio del Ministro degli Interni Mario Scelba, osserva Giovanna Tosatti, documenta l'inequivocabile "politicizzazione della figura prefettizia" perseguita dai governi centristi, con i prefetti chiamati a giocare una funzione di vigilanza sul territorio, di collaborazione tecnica e amministrativa con le giunte moderate e di contraltare politico ai Comuni governati dalle sinistre.

L'invadenza dei Prefetti contro l'azione amministrativa dei Comuni democratici, con l'annullamento delle delibere o lo scioglimento pretestuoso dei Consigli comunali scandisce per tutti gli anni cinquanta la dialettica

tra autonomie locali e Stato centrale, con una evidente menomazione del decentramento previsto della Costituzione. Soltanto nel 1960 il Ministro degli Interni Scelba inviterà i prefetti ad “operare al di sopra della mischia” e solo nel 1963 l’impegno a riconoscere “particolare rilievo” alle autonomie locali sarà assunto dal Presidente del Consiglio Aldo Moro nella dichiarazione programmatica del primo governo di centrosinistra organico.

Nello stesso quadro deve essere collocata la genesi della riforma delle legge elettorale amministrativa del 1951, illustrata da Barbara Taverni come un chiaro tentativo della Democrazia Cristiana di dar vita a maggioranze omogenee a livello municipale, in una situazione tendente alla moltiplicazioni di giunte di sinistra nell’Italia centro-settentrionale e di destra in quella meridionale. Se la riforma delle legge elettorale amministrativa del 1951 può essere considerata una prova generale per la “legge truffa” adottata senza successo nel 1953, nell’analisi di lungo periodo di Antonio Agosta il sistema delle autonomie locali risulta ugualmente “piegato” alle esigenze dei partiti politici alla difficile ricerca della governabilità. La riforma della legge elettorale per le amministrative del novembre 1960 appare parimenti dettata dall’obiettivo di favorire a livello locale la formazione di giunte di centrosinistra, in modo da rendere più fluida l’alleanza in via di definizione tra Democrazia Cristiana e il Partito socialista dopo l’impossibilità della svolta a destra sancita dalla mobilitazione antifascista del luglio dello stesso anno.

Non ispirata da contingenze politiche immediate ma da una visione autenticamente democratica del decentramento amministrativo e delle autonomie locali è invece la riforma tributaria del 1951, fortemente voluta dal Ministro delle Finanze Ezio Vanoni. Come ha argomentato Gianni Marongiu, l’adozione della dichiarazione dei redditi unica, annuale e obbligatoria risponde in pieno al dettato costituzionale della progressività della tassazione, rendendo la leva fiscale un elemento irrinunciabile della cittadinanza e uno strumento essenziale della redistribuzione del reddito. Ne consegue una migliore imposizione fiscale e una allocazione mirata delle risorse, con un ruolo attivo dei Comuni e delle Province nella costruzione di un Welfare State di tipo territoriale, ben prima della articolazione nazionale dello Stato Sociale.

La dimensione locale merita di essere indagata ancora in relazione alla dinamiche economiche dell’Italia repubblicana, dalla ricostruzione al miracolo economico degli anni sessanta. L’elaborazione originale sul rapporto tra cittadino e Stato portata avanti dal movimento di Comunità dell’industriale Adriano Olivetti è stato ricordato da Franco Amatori, convinto della necessità di guardare fin dagli anni cinquanta all’iniziativa autonoma di imprenditori radicati nel territorio come nel caso marchigiano di Aristide Merloni, senza dimenticare il tessuto delle piccole e medie imprese cresciuto nell’Italia settentrionale e centrale intorno all’indotto delle grandi industrie statali dell’Iri e dell’Eni e delle grande industria automobilistica privata della Fiat.

Mentre l'esperienza di Adriano Olivetti, sindaco di Ivrea e convinto europeista, si pone in una posizione di assoluta eccellenza nel panorama politico ed economico italiano ed europeo più diffuso nell'Italia repubblicana appare il ruolo delle aziende municipalizzate nello sviluppo locale. Secondo il contributo di Fabio Ruggie, dopo la "fase eroica" dei Consigli di gestione del biennio 1946–1948, le aziende municipalizzate "attivano una nuova dialettica" nei contratti di lavoro e nel rapporto tra aziende pubbliche e private. Nel 1948 la conclusione di un accordo per i lavoratori delle aziende municipalizzate anticipa a Firenze la chiusura di un contratto ugualmente favorevole per i lavoratori delle aziende private. E' un meccanismo che si ritroverà più volte nella storia delle relazioni sindacali dell'Italia repubblicana, con le aziende pubbliche spesso in una posizione d'avanguardia nelle vertenze contrattuali degli anni cinquanta e sessanta. A differenziare il caso italiano da quello dei principali paesi europei è tuttavia il prevalere di un modello di industrializzazione fondato sulla centralità dell'intervento statale nell'economia e la presenza di una grande industria privata come la Fiat nel settore automobilistico, con le aziende municipalizzate confinate in un raggio d'azione limitato al territorio comunale. E' un modello lontano dalla programmazione dello sviluppo basato in Belgio sulla partecipazione paritaria dello Stato, dei Comuni, delle Province e delle aziende private alle scelte strategiche per lo sviluppo economico del paese. Anche in Francia, le aziende municipalizzate paiono giocare un ruolo maggiore nelle dinamiche economiche nazionali, soprattutto nel campo delle risorse energetiche del gas e dell'elettricità. Ugualmente lontano dal caso italiano è il ruolo attribuito ai *lander* nello sviluppo economico nazionale dalla struttura federale dello Stato.

Come ha mostrato anche l'intervento di Andrea Piraino sugli enti locali nell'Europa del secondo dopoguerra, la comparazione tra diversi casi nazionali ha il pregio di proiettare la vicenda delle autonomie locali nell'Italia repubblicana, nella cornice più ampia della storia europea.

Al "modello francese" basato sull'uniformità della legislazione dal livello nazionale a quello dipartimentale e comunale, con il prefetto in posizione preminente nei rapporti con le amministrazioni comunali, si viene così a giustapporre il "modello anglo – irlandese" fondato sul *self – government* di una alta gamma di autonomie locali diffuse sul territorio. Al "modello tedesco", con una forte dose di "autonomia amministrativa" riconosciuto ai singoli *laender* dalla struttura federale dello Stato, può invece accostarsi il "modello nordico", con forti poteri assegnati agli enti locali in accordo con lo stato centrale per il governo del Welfare - State, non casualmente all'avanguardia nei paesi dell'Europa settentrionale.

In conclusione, in virtù di un approccio interdisciplinare tra storia politica, amministrativa ed economica e ai percorsi comparativi delineati tra diversi casi nazionali, il convegno su "Le autonomie locali nella Repubblica"

può certamente aprire nuovi cantieri di ricerca, a condizione di estendere la riflessione storiografica dagli anni cinquanta all'intera parabola della storia dell'Italia repubblicana e di perseguire con maggiore sistematicità la via della storia comparata.

Con tali coordinate la storia delle autonomie locali nell'Italia repubblicana è in un certo senso ancora da scrivere, con lo sguardo ben rivolto alle sfide poste dall'interdipendenza accresciuta al rapporto tra dimensione locale, nazionale e sovranazionale nello spazio politico europeo dal secondo dopoguerra al tempo presente.