

# Storia e Futuro

Rivista di storia e storiografia

n. 17, giugno 2008

Le autonomie locali all'inizio della storia repubblicana

Note ai margini del convegno

*Le autonomie locali nella Repubblica*, Roma, 13 marzo 2008

Carlo De Maria,

Come suggerito da Ettore Rotelli più di vent'anni fa, nella storia dell'Italia contemporanea il rapporto tra centro e periferia è cruciale non solo per quanto attiene la dislocazione del potere pubblico (l'amministrazione locale, da un lato, e il governo centrale dall'altro), ma anche in relazione alle strutture dei partiti di massa e a quelle dei sindacati, all'organizzazione dell'economia, alle rappresentazioni culturali e identitarie (Rotelli 1981). Se gli studi più innovativi sulla penetrazione del fascismo nel paese hanno mostrato che lo sforzo di centralizzazione e uniformazione compiuto dal regime avanzò sia attraverso la tradizionale gerarchia del potere statale, sia attraverso nuovi soggetti istituzionali a loro volta strutturati e gerarchici, come il sindacato e il partito (Lupo 2000), il tema della continuità/rottura rappresentata dal 1945 è da considerarsi quanto mai aperto, anche alla luce di recenti progetti di ricerca sulle prime elezioni amministrative del 1946 e sulla storia delle autonomie locali nel dopoguerra (Dogliani, Ridolfi 2007).

Dopo il «soffocamento» delle libertà locali attuato dal fascismo (Trentin 1929), la difficoltà dei comuni a raggiungere, nel dopoguerra, una condizione di sufficiente autonomia è riconducibile anche al ruolo giocato dai partiti, che finirono per svolgere una funzione di supplenza nei confronti di una rete amministrativa che stentava a riorganizzarsi. Ponendosi, dunque, il problema della mancata autonomia dei corpi intermedi, è impossibile non fare i conti con la centralizzazione indotta dai partiti, l'attività verticistica dei quali rispondeva, del resto, ai bisogni della ricostruzione. Si sovrapponevano, così, due centralismi: il tradizionale centralismo amministrativo dello Stato unitario, organizzato per ministeri, e il centralismo dei partiti, a caccia di consenso e di voti sul territorio (Cassese 1986; Melis 1996; Salvati 2003; Tarrow 1979).

Il tema delle autonomie nella Repubblica, con riferimento sia ai momenti di rottura rispetto al periodo fascista (ricostituzione di libere rappresentanze di governo e piena partecipazione delle donne alla vita degli enti locali) che a quelli di continuità (accentramento amministrativo e importanza della forma partito), è stato affrontato da un convegno recentemente organizzato, a Roma, dalla Fondazione Alcide De Gasperi, con il patrocinio della Camera dei deputati e del ministero per i Beni e le Attività culturali.

Il convegno, intitolato *Le autonomie locali nella Repubblica* (Sala delle Colonne di Palazzo Marini, 13 marzo 2008), è il risultato più recente dell'attività, ormai biennale, dell'omonimo Comitato nazionale creato dalla Fondazione De Gasperi. L'obiettivo dell'intera iniziativa è quello di assicurare una maggiore conoscenza della genesi dell'autonomismo nell'Italia repubblicana, sia attraverso l'analisi e l'approfondimento dei programmi espressi da partiti e movimenti fra il 1944 e il 1946, sia attraverso lo studio delle prime elezioni amministrative del dopoguerra, con particolare attenzione alla composizione dei consigli comunali e al suffragio femminile.

Il convegno è entrato nel vivo con la relazione di Pietro Costa, storico del diritto della Facoltà di Giurisprudenza di Firenze, che ha aperto la serie delle relazioni focalizzando la propria attenzione sul rapporto tra cittadinanza e autonomie locali. Studioso della storia della cittadinanza in Europa dal medioevo ad oggi, Costa ha individuato in questo termine «il rapporto politico fondamentale, il rapporto fra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce» (Costa 2005). Nell'età contemporanea, dunque, la cittadinanza rappresenta il rapporto di appartenenza di un individuo a una comunità nazionale e Costa ha insistito sull'influenza che le autonomie locali hanno sui modi di concepire questa appartenenza, fatta di diritti e di doveri. Del resto, egli ha ricordato come le autonomie vengano richiamate nella nostra Carta costituzionale anche come elemento di realizzazione della persona. La sua relazione si è, poi, spinta oltre il dopoguerra, verso gli anni '60 e '70, per rilevare come nel dibattito che accompagnò, in quei decenni, l'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione mancò una adeguata riflessione sul rapporto tra autonomie, partecipazione e cittadinanza. A parere di Costa, le cause furono due: la centralità dei partiti, che monopolizzavano la partecipazione politica, e la tradizione centralista dell'amministrazione dello Stato.

La scelta di un più ampio arco cronologico è stata adottata anche da Maurizio Ridolfi (Università della Tuscia), che affrontando il tema assegnatogli, *Municipi: simboli, identità, appartenenza*, ha preferito occuparsi non solo delle elezioni comunali del 1946, ma allargare l'analisi alle tornate amministrative degli anni '50. Ridolfi ha consegnato ai presenti (non molto numerosi per la verità) una viva rappresentazione della territorialità repubblicana, richiamando l'attenzione sul complesso rapporto tra una partecipazione di massa alla vita politica attraverso i partiti e la frammentazione territoriale del civismo repubblicano, con particolare riferimento ai sistemi politici locali dell'Italia "bianca" e dell'Italia "rossa". A questo proposito, Ridolfi ha delineato, ad esempio, l'immagine di un Pci per nulla monolitico sul territorio, ma anzi permeabile alle diverse tradizioni locali ("l'immagine di tanti partiti comunisti legati alle tradizioni locali") e l'esigenza di comparare, in sede di ricerca, i diversi motivi di questa territorialità. Non da oggi, il discorso storiografico di Ridolfi si contraddistingue per un approccio metodologico molto ampio, "attraverso una stretta correlazione tra lo spazio privilegiato dalla storia politica e costituzionale – le istituzioni e le elezioni – e

quello a cui meglio corrisponde la metodologia di ricerca approntata dalla storia sociale – il territorio, la città, il municipio, la comunità” (tra gli altri lavori, Dogliani, Ridolfi 2007; Ballini, Ridolfi 2002).

Le elezioni amministrative del 1946 sono state tematizzate da un altro autore impegnato da tempo a restituire uno spessore storico allo studio delle campagne elettorali, Pierluigi Ballini, componente del comitato scientifico della Fondazione De Gasperi e docente di storia contemporanea all'Università di Firenze. La macchina amministrativa della preparazione elettorale si mise in moto con ritardi e lentezze, tanto che il nostro paese poté garantirsi un governo locale legittimato dal voto popolare, solo con notevole ritardo rispetto ad altre democrazie europee. Le amministrative del 1946 si svolsero in due tempi: il primo ciclo, tenutosi in marzo-aprile, anticipò la giornata referendaria e costituente del 2 giugno, coinvolgendo nelle operazioni di voto circa l'80% dei comuni; il secondo ciclo, dell'ottobre-novembre, vide protagonisti i comuni rimanenti, che comprendevano, peraltro, la maggior parte delle grandi città. Sotto la scorta degli studi di M. Caciagli e del suo gruppo di ricerca, oltre che di più recenti analisi di R. Forlenza, la relazione di Ballini ha rilevato, per quanto riguarda il ciclo primaverile, una grande continuità nel radicamento della sinistra rispetto al periodo prefascista, con una importante capacità di attrazione del Pci verso il mondo contadino e mezzadrile dell'Italia centrale, dove preesistevano marcate tradizioni socialiste. Se nelle consultazioni di marzo-aprile la Dc aveva raggiunto livelli di consenso elevati in quasi tutto il territorio nazionale, il ciclo elettorale di ottobre-novembre – nel contesto di un drastico calo della partecipazione al voto – segnò, invece, una battuta d'arresto per il partito di De Gasperi, di fronte all'esplosione del voto qualunquista al Sud e all'affermazione comunista in alcuni grandi città del Centro-nord. Dati che allarmarono i vertici nazionali della Dc e contribuirono a mettere in discussione la collaborazione con i partiti di sinistra.

Al quadro organizzativo e politico-elettorale tracciato da Ballini, è seguito l'approfondimento di Cecilia Novelli Dau (Università di Cagliari) dedicato alla partecipazione femminile al voto comunale. Il titolo della sua relazione era, in realtà, più ampio (*Il voto alle donne: le donne e la politica*), ma Novelli Dau ha scelto opportunamente di concentrarsi sul tema donne-voto amministrativo, perché meno indagato del rapporto donne-voto politico. Uno dei punti preminenti della sua relazione è stato senz'altro quello riguardante il dibattito sull'obbligatorietà del voto, svoltosi nel 1945-46 alla Consulta nazionale (su questo, anche Dau Novelli 2007). Qui si consumò uno dei primi veri scontri tra i due opposti fronti politici: la Dc a favore dell'obbligo, la sinistra contraria, in nome della libertà personale, ma anche spinta dalla preoccupazione che l'elettorato femminile si trasformasse, troppo facilmente, in una massa di manovra nelle mani del partito cattolico. Nel dicembre 1945, comunque, la Consulta approvava il voto obbligatorio, nonostante l'opposizione di comunisti, socialisti e azionisti, che si impegnarono anche in una vivace campagna di stampa, ostile a un provvedimento denunciato come antidemocratico (la relatrice ha richiamato, in particolare, le pagine de "l'Unità").

Tanto interessante è apparsa questa prima parte della relazione di Novelli Dau, quanto forse troppo rapida la sua valutazione della partecipazione femminile al voto amministrativo del 1946. Se è vero, infatti, che l'affluenza delle donne alle urne, nel ciclo primaverile, fu "elevatissima" (oltre l'80%) e di poco inferiore a quella degli uomini, sembra quasi fuorviante dire che furono elette "molte donne" (soffermandosi sui casi "vincenti" di alcune donne sindaco). Sarebbe stata probabilmente necessaria una attenta comparazione con il numero complessivo degli eletti, attraverso la quale mostrare come le donne che riuscirono a entrare nelle liste elettorali e nei consigli comunali rappresentarono percentuali del tutto esigue rispetto agli uomini. Chi scrive, ad esempio, ha rilevato che sui 3.415 candidati in lizza nei 68 comuni romagnoli (province di Forlì e Ravenna) solo 150 erano donne, pari al 4,4%, mentre le elette furono 65, su un totale di 1.515 nuovi consiglieri comunali, pari al 4,3% (De Maria 2007).

La relazione di Giovanna Tosatti, archivista di Stato, a lungo ricercatrice presso l'Archivio centrale dello Stato e responsabile della sezione "ministero dell'Interno", ora docente all'Università della Tuscia, ha spostato utilmente l'attenzione verso i temi della storia amministrativa. Sensibile alle ricerche di alcuni giovani ricercatori (tra i quali, Giovanni Taurasi), oltre che alle acquisizioni di studiosi affermati (come Cassese e Rotelli), Tosatti ha focalizzato la propria attenzione sul rapporto centro-periferia, attraverso l'esperienza del ministero dell'Interno, da lei già scandagliata con attenzione negli anni scorsi (Tosatti 1992). Seguendo il percorso delle direttive che dal ministero passavano alle prefetture e da queste agli enti locali, Tosatti ha rilevato l'indebolimento sempre più evidente della figura del prefetto, il venir meno del *continuum* governo-prefetti, e l'emergere sempre più esplicito, invece, dei canali partitici tra centro e periferia. In altre parole, declinava la prefettura, come snodo dell'autorità pubblica, e si assisteva all'ascesa della sede di partito: gli eletti locali facevano, ormai, appello al governo centrale passando per il tramite dei partiti di appartenenza.

L'approccio interdisciplinare che ha improntato il convegno è stato confermato dalle relazioni di Franco Amatori, storico economico dell'Università Bocconi di Milano, che ha messo in relazione tra loro figure imprenditoriali, interessi locali e politiche della ricostruzione, e di Gianni Marongiu, dell'Università di Genova, che ha delineato – con una non comune capacità oratoria – le forti continuità presenti nella storia dei tributi degli enti locali, dai primi decenni postunitari al secondo dopoguerra (Marongiu 2001). Entrando nel vivo della sua relazione, dedicata alla riforma tributaria e agli enti locali nel quadro della prima legislatura repubblicana (1948-53), l'autore ha dato centralità alla figura di Ezio Vanoni, la cui azione riformatrice pose le basi del rinnovamento della finanza dello Stato e delle istituzioni locali.

Nella seconda parte della giornata, Antonio Agosta, esperto studioso dei sistemi elettorali, dei comportamenti di voto e dei rapporti tra politica e amministrazione (con esperienza personale di importanti incarichi istituzionali), è tornato sul rapporto tra partiti e autonomie locali, più volte al centro del convegno. Ricollegandosi anche agli spunti forniti dalla puntuale relazione di Barbara Taverni, giovane studiosa dell'Università di Firenze (che ha parlato di *Governi locali e governo nazionale: la riforma del 1951*), l'intervento di Agosta ha tematizzato la forma di governo locale, con la consapevolezza di quanto essa sia solitamente trascurata dagli studi politologici, concentrati in prevalenza sulla forma di governo nazionale. Del resto, ha notato Agosta, anche la Costituzione tace sulla forma di governo locale (comunale e provinciale), mentre naturalmente tratta di quella nazionale e regionale. Fino al 1990, dunque, la forma di governo locale è rimasta quella delineatasi nei primi decenni postunitari, fondata, quindi, sull'idea di un Comune che coopera con lo Stato alla realizzazione di direttive centrali. Passando dalla valutazione delle forme giuridiche, a quella delle pratiche politico-amministrative, Agosta ha rilevato come il governo locale sia stato a lungo piegato all'uso dei partiti e solo con l'indebolimento e la crisi delle formazioni politiche della "Prima repubblica" esso abbia guadagnato una reale autonomia.

Le ultime relazioni in programma, quelle di Fabio Rugge (Università di Pavia) e di Andrea Piraino (Università di Palermo) hanno allargato lo sguardo al panorama europeo. Mentre Piraino ha descritto, ad ampi tratti, le legislazioni locali che corrispondono ai diversi modelli politico-istituzionali del vecchio continente, ha fatto spicco la scelta operata da Rugge di concentrarsi sulla municipalizzazione come espressione delle autonomie locali (*La municipalizzazione in Italia e in Europa nel periodo della ricostruzione*). In altre parole, il fenomeno della municipalizzazione è legato alla questione dell'accentramento e del decentramento, ma – chiarisce Rugge – se le autonomie ebbero bisogno delle municipalizzazioni per essere protagoniste della vita economica e sociale (il riferimento è al passaggio tra Otto e Novecento), da parte loro le aziende municipalizzate mostrarono, invece, di non avere altrettanto bisogno dell'autonomia: continuarono, infatti, la loro attività anche con il fascismo. Con grande chiarezza, in riferimento alla vicenda dell'Italia contemporanea, Rugge ha parlato di una continuità nell'accentramento della pubblica amministrazione, a partire dalla Prima guerra mondiale (che gelò la "primavera" della vita comunale) fino agli anni '70. Avviandosi alla conclusione, Rugge ha ricordato un lucido intervento del 1953 di Roberto Tremelloni, nel quale l'esponente socialdemocratico riconosceva un progressivo rafforzamento delle tendenze centralistiche del potere pubblico, verso la costruzione di uno Stato sempre più accentrato.

A dispetto, dunque, del riconoscimento dell'autonomia locale operato dall'articolo 5 della Costituzione (indubbiamente una grande novità rispetto al passato), è possibile concludere che la continuità dell'accentramento prevalse su quelle prospettive di rottura che erano state espresse da più parti durante la Resistenza.

## Bibliografia

- Ballini P.L., Ridolfi M. (cur.)  
2002 *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, Bruno Mondadori.
- Cassese S.  
1986 *Centro e periferie in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 2.
- Dau Novelli C.  
2007 *Introduzione a Morelli*.
- De Maria C., Dogliani P.  
2007 *Romagna 1946. Comuni e società alla prova delle urne*, Bologna, Clueb.
- Dogliani P., Ridolfi M. (cur.)  
2007 *1946: i Comuni al voto. Elezioni amministrative e partecipazione delle donne*, premessa di R. Zangheri, Imola, La Mandragora.
- Lupo S.  
2000 *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli.
- Marongiu G.  
2001 *Storia dei tributi degli enti locali, 1861-2000*, Padova, Cedam.
- Melis G.  
1996 *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino.
- Morelli M.T. (cur.)  
2007 *Le donne della Costituente*, Roma-Bari, Laterza.
- Rotelli E.  
1981 *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, il Mulino.
- Salvati M.  
2003 *Behind the Cold War: rethinking the left, the state and civil society in Italy (1940s-1970s)*, in "Journal of Modern Italian Studies".
- Tarrow S.  
1979 *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, il Mulino.
- Tosatti G. (cur.)  
1992 *Il Ministero dell'interno*, Bologna, il Mulino (fa parte di *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. Melis).
- Trentin S.  
1983 *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Venezia, Marsilio (ed. or. 1929).